

Le SRADDET, défis et principes prioritaires

- Session du 14 novembre 2016
- Contribution présentée par M. Christophe Vital au nom de la Commission « Finances, Europe, Prospective, interrégionalité »

Entendues les interventions de M. Paul CLOUTOUR (CFDT), Mme Florence LACAZE (CRAJEP), MM. Joseph MOREAU (CCIR), Georges PLESSIS (chambres d'agriculture), Yvic KERGROAC'H (CGT), Philippe AUDIC (personnalité qualifiée), Jacques CHAILLOT (URADEL), Bernard HERVAULT (CFTC), Antoine CHARLOT (Comité 21), Jacques BOISLEVE (URCPIE), René PAVAGEAU (CRSA), Mme Laurence BESSONNEAU (chambres de métiers), MM. Jean-Yves BLOT (CGT-FO), Christophe DESARTHE (CGPME).

Entendue l'intervention de M. Pierre MOLAGER, Directeur Général Adjoint "Territoires, ruralité et politiques européennes", représentant M. Maurice PERRION, Vice-président du Conseil régional et Président de la Commission "Territoires, ruralité, santé, environnement, transition énergétique, croissance verte et logement".

85 Votants. Adopté par 79 pour et 6 abstentions.

Introduction

Le Président du Conseil régional a souhaité, en amont de l'élaboration du schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET) prévu par la loi NOTRe du 7 août 2015, interroger le CESER pour qu'il puisse proposer à la Région « une liste resserrée de priorités stratégiques » qui devraient inspirer, selon lui, l'élaboration de ce document en prévision de la tenue de la première réunion de la Conférence Territoriale de l'Action Publique sur ce sujet.

Cette première contribution tente de répondre à cette saisine.

Le CESER, néanmoins, s'interroge sur le calendrier de mise en œuvre de ce schéma, sur son élaboration indépendamment d'autres schémas (tels que le SRDE2I pour lequel le CESER propose un avis) ou des documents d'urbanisme (SCOT, PLU, PLUI...) qui ont été adoptés préalablement par les collectivités infrarégionales, et invite à la vigilance et à la nécessité d'une cohérence entre eux.

Il convient cependant de distinguer :

- Le SRADDET qui est un schéma stratégique global et transversal, intégrateur, prescriptif
- Les schémas opérationnels et thématiques qui peuvent en découler mais dont la nature est différente et dont les prescriptions peuvent avoir valeur de critères de financement (en particulier les financements de nature contractuelle – contrats territoriaux, Contrats Etat-Région)

Si la Région dispose de trois années (avant le 28 juillet 2019) pour réaliser ce schéma, le CESER pense qu'il serait bon de le mener à bien le plus tôt possible.

C'est un schéma intégrateur

Les schémas à intégrer obligatoirement dans le SRADDET, en application de la loi Notre et des décrets d'application sont les suivants :

- Schéma Régional Climat Air Energie,
- Schéma Régional de Cohérence Ecologique,
- Plan régional de prévention et de gestion des déchets,
- Schéma régional d'intermodalité,
- SCORAN (quand ce dernier est le seul schéma d'aménagement numérique au niveau régional) ou la stratégie commune d'aménagement numérique intégrant les différents schémas territoriaux d'aménagement numérique de la Région.

L'objectif n'est donc pas de « dégrader » le contenu de schémas sectoriels existants ou à venir pour l'intégrer au SRADDET, mais plutôt de croiser les schémas sectoriels dans leur déclinaison territoriale pour les mettre en cohérence.

C'est un schéma négocié

Le SRADDET, tel qu'il a été conçu nécessite un travail en commun et un dialogue que le CESER a toujours appelé de ses vœux avec les autres collectivités (Métropole, départements, communautés d'agglomérations, EPCI, communes). A ce titre le SRADDET revêt un caractère partenarial.

Mais il convient d'insister sur le nécessaire débat démocratique et la participation des citoyens. La société civile organisée au-delà du CESER : conseils de développement, GAL... doit être impliquée et associée au processus d'élaboration et de concertation, d'autant qu'ils sont sur le terrain.

Mais ce dialogue et cette construction collective ne peuvent se faire sans l'Etat, ses services et ses établissements publics pour leurs propres projets ou leurs domaines de compétence. Le schéma est soumis à l'avis du Préfet mais mériterait d'être construit avec lui d'autant plus que l'Etat s'est engagé dans une réorganisation territoriale de ses services.

Dans bien des domaines, il existe des continuités (routières, ferroviaires, fluviales, littorales par exemple) qui nécessitent une coopération avec les régions voisines. Le CESER insiste sur l'importance de cette interrégionalité qui jusqu'ici a été plutôt négligée. Cela nécessite de réfléchir à des schémas interrégionaux comme le prévoit d'ailleurs la Loi. L'intérêt régional ne s'arrête pas aux frontières de la région. Ceci est d'autant plus vrai pour certaines zones situées en périphérie du territoire régional.

En lien avec les contrats Etat-Régions

Par ailleurs, les contrats de plan vont désormais se fonder sur « les objectifs inscrits dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ainsi que, le cas échéant, sur la base des orientations retenues par le schéma interrégional du littoral » tel que le prévoit le décret d'application du 3 août 2016.

Un tel schéma n'existe pas pour le littoral Atlantique ni un contrat Etat-Régions contrairement aux préconisations récurrentes du CESER.

Pourtant une telle approche permettrait de conforter la spécificité de la façade Atlantique dans l'espace européen.

Proposant des orientations d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires

Le schéma cible l'égalité des territoires. Le CESER considère que l'égalité des territoires doit s'entendre comme un principe d'équité et d'équilibre car les territoires eux-mêmes sont de natures différentes : territoires métropolitains, villes moyennes, maillage territorial, zones périurbaines et zones rurales ; en revanche comme le stipule l'article 1^{er} de la constitution, « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la Loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion », reprenant ainsi la déclaration des droits de l'homme : « les hommes naissent et deviennent libres et égaux en droits ».

Les réalités régionales montrent des disparités selon les territoires et les ligériens eux-mêmes, aussi faut-il insister sur la diversité de ces situations.

Pour éviter l'uniformisation, cette diversité nécessiterait sans doute de construire le SRADDET par bassins de vie.

1. Etat des lieux : les enjeux et défis à relever

Les grandes spécificités régionales sont connues et sont rappelées dans tous les rapports ou documents stratégiques, le CESER ne juge pas utile d'y consacrer un long développement dans la présente contribution.

Les Pays de la Loire sont une région attractive, qui bénéficie d'une démographie très dynamique ; elle dispose d'une Métropole et d'un maillage de villes moyennes, ou pôles intermédiaires bien répartis sur le territoire, d'un vaste espace rural actif, d'un dense tissu d'entreprises, d'un patrimoine naturel riche, d'une façade maritime, de zones humides, d'un fleuve et d'un réseau fluvial, d'un patrimoine culturel riche.

En quelques décennies, le paysage a beaucoup évolué, mais aussi la façon de voir les choses et d'agir. Considérée au départ comme artificielle et hétéroclite, la région des Pays de la Loire a su construire plus qu'une identité, une unité en valorisant sa diversité.

Parmi les grands chantiers initiés par Olivier Guichard et qui ont largement progressé et porté leurs fruits, on peut citer le plan téléphone des années 70-80 relayé aujourd'hui par le boom du numérique et l'émergence de l'industrie de l'internet, les lignes ferroviaires à grande vitesse, le plan autoroutier, le début du rattrapage de notre retard en enseignement supérieur avec la création des grandes écoles et le développement des Universités et de leurs antennes qui se poursuit aujourd'hui dans l'Université Bretagne-Loire (UBL), les technopôles, les pôles de compétitivité, la démarche « initiatives d'excellence », Technocampus et l'IRT Jules Verne, l'implantation du CEA, etc...

On peut citer aussi le classement du Val de Loire au patrimoine mondial de l'UNESCO, la prise de conscience environnementale en particulier autour de la politique de l'eau, le début de transition énergétique et la récente émergence de nouvelles activités comme les énergies marines renouvelables.

Sans entrer dans le détail, il est possible de lister un certain nombre de traits saillants assez exceptionnels, soulignés par tous les géographes, qui constituent autant d'atouts de réussite pour l'avenir, confortés par des taux de croissance économique supérieurs à la moyenne nationale depuis deux décennies :

- Une tradition collective et une culture d'ouverture, visible aujourd'hui au travers de la capacité des acteurs publics à travailler ensemble, du dynamisme de la vie associative en particulier dans le domaine sportif, de l'esprit mutualiste et coopératif, de la créativité culturelle.
- Le dynamisme entrepreneurial au travers de la diversité du tissu économique mariant PME et grands groupes avec de nombreux fleurons et leaders européens voir mondiaux notamment dans les domaines de la mécanique et des matériaux, (aéronautique, construction navale, automobile, ...), de l'agriculture et de l'agroalimentaire, de la santé, du tourisme, des services financiers, sans oublier les nouvelles activités qui trouvent ici

un terreau favorable comme l'internet, les biotechnologies, les énergies renouvelables, etc...

- Une population active en croissance, marquée de longue date par un taux de travail féminin élevé et par une élévation progressive mais encore insuffisante des niveaux de qualification. Le taux de poursuite d'études demeure plus faible qu'ailleurs en dépit de bons résultats au Bac. Le taux de chômage est plus bas que la moyenne nationale depuis la fin des années 80 (c'était l'inverse auparavant). Les inégalités sociales sont moins marquées qu'ailleurs (mais existent tout de même).
- Un maillage du territoire préservé en « peau de léopard », source de qualité et d'art de vivre, conjugué au renforcement du fait urbain sur des périmètres de plus en plus larges et à l'affirmation d'une métropole qui prend progressivement une stature européenne. A l'exception de quelques secteurs en périphérie de la région, les campagnes ont en général rattrapé en un demi-siècle l'exode rural qui les avait frappées le demi-siècle précédent.
- Un dynamisme démographique qui se poursuit avec 900.000 habitants supplémentaires attendus d'ici 25 ans, la silver économie en Pays de la Loire va se conjuguer avec une croissance de la jeunesse et de la population active.
- Une biodiversité préservée mais fragile, marquée en particulier par l'importance des zones humides.

Mais encore une fois, ces forces ne doivent pas cacher des faiblesses, et ce sont bien les faiblesses qu'il faut cibler avec une attention particulière.

1.1. Une région qui est et doit rester attractive

La région, on le sait, est très attractive mais cette attractivité s'observe néanmoins de manière inégale sur le territoire : présente principalement en Loire-Atlantique avec sa Métropole, en Vendée et le long de la vallée de la Loire.

Il convient de mettre en œuvre les moyens d'accueillir les nouveaux arrivants dans de bonnes conditions (accueil éducatif des jeunes enfants, services, transports, numérique, logement, santé, culture....). Il convient également de susciter l'arrivée de compétences qui manqueraient sur le territoire régional.

Attractive, la région l'est également sur le plan touristique avec des réalités là aussi différentes tout en conjuguant un tourisme côtier, un tourisme rural et un tourisme urbain. L'un des défis qui reste à relever est celui de meilleures performances pour l'accueil des touristes étrangers.

1.2. Une région qui doit être accessible et où l'on doit pouvoir facilement se déplacer

Région située à la périphérie de l'Europe, les Pays de la Loire doivent d'un côté considérer cette situation comme un atout en confortant le Grand Port Maritime et les autres ports de son littoral, de l'autre côté améliorer les liaisons Ouest-Est et Nord-Sud, tant sur le plan routier que ferroviaire et aéroportuaire. Ces grands axes d'intérêt national et européen de transports de voyageurs et de marchandises sont indissociables des infrastructures internes à la région.

Le nombre de déplacements à l'intérieur des Pays de la Loire suivra la courbe de l'accroissement attendu de sa population, ce qui implique d'anticiper, dès à présent sur la capacité des infrastructures en tenant compte de la spécificité des bassins de vie et en maintenant le principe d'égalité sur tout le territoire. Plusieurs priorités sont à relever :

- Améliorer la qualité de l'offre de déplacements,
- Répondre aux nouvelles formes de mobilité, en particulier leur « personnalisation »,
- Assurer la sécurité des déplacements

Les besoins en infrastructures portuaires, aéroportuaires, routières, ferroviaires et numériques font l'objet, pour répondre à la demande du Président du Conseil régional d'une contribution particulière présentée séparément.

1.3. Une région au dynamisme démographique qu'il faut accompagner et anticiper

Les Pays de la Loire comptent chaque année 30 000 habitants supplémentaires (jeunes et seniors), conséquence d'une forte natalité et d'un flux migratoire situant la région au troisième rang en France métropolitaine.

Sur les 400 000 jeunes de moins de 25 ans que comptera la France en plus d'ici 2040, les Pays de la Loire devraient en accueillir le quart, soit 100 000.

L'allongement de la durée de la vie a pour conséquence le vieillissement de la population ligérienne, elle doit être prise en compte d'autant que le flux migratoire est en partie dû à l'accueil des retraités sur le littoral, ce qui a des conséquences en termes de pyramide des âges.

Ces évolutions, qui présentent néanmoins des disparités sur le territoire, continueront d'avoir un impact sur le foncier (5000 ha artificialisés chaque année), sur les besoins en logement, en formation, en services, en soins de santé, en déplacements, en énergie...

Le SRADDET et toutes les politiques doivent en prendre la mesure, ce qui a été sans doute insuffisamment fait jusqu'à présent (voir les avis du CESER de 2007 et 2008 sur le SRADT). Cela nécessite des projections sur les 20 années à venir.

1.4. Une région qui doit mettre en œuvre la nécessaire transition énergétique et qui doit faire face aux conséquences du changement climatique

Attractive et dynamique, la région des Pays de la Loire voit ses besoins en énergie continuer à croître. Dans son rapport « les défis énergétiques des Pays de la Loire à 2020 », le CESER avait imaginé trois scénarios en fonction de la croissance du PIB ; quel que soit le scénario, les besoins en consommation d'énergie devraient progresser. Il est évident que la région n'est pas isolée et que les réseaux interconnectés de gaz et d'électricité assurent pour l'essentiel, la couverture des besoins énergétiques de la région.

Pour absorber la croissance de la demande, la région ne disposant pas en propre d'un grand réseau hydraulique - c'est aux modes de production renouvelables qui s'inscrivent dans une logique de « circuits courts » production-consommation de compléter en partie ces besoins. Il s'agira en premier lieu de réduire les consommations en rénovant les parcs de logement et de tertiaire existant(en l'intégrant systématiquement dans les logements neufs et anciens réhabilités lorsque c'est possible). Il s'agira également d'exploiter toutes les ressources locales effectives ou potentielles : éolien à terre et en mer, éolien flottant, houlomoteur, solaire production de biocarburants de deuxième génération (paille, taillis à courte rotation...) et de troisième génération (micro-algues).

La consommation raisonnée de l'énergie passera également par la généralisation des compteurs intelligents mais aussi par le soutien à la recherche (stockage électrochimique gros volume, stationnaire réparti dans l'habitat et sur les réseaux, stockage embarqué pour la récupération d'énergie sur les équipements de transport, stockage de l'hydrogène...).

Le recours au mix énergétique avec la montée en puissance des ENR est l'un des défis majeurs pour les Pays de la Loire et doit être pris en compte en matière d'aménagement du territoire avec notamment des études d'impact énergétique et de mobilité qui devraient être conduites systématiquement pour tous les nouveaux programmes de logements et de locaux d'activités.

Le réchauffement climatique aura des conséquences en particulier sur le littoral (Moteur de développement touristique) qui représente 10% du littoral métropolitain (avec une majorité de côtes basses) le long duquel on observe une concentration de plus en plus dense de l'habitat. Les risques de submersion seront de plus en plus élevés avec l'érosion des côtes. Ces risques sont aussi forts le long de la vallée de la Loire. On note sur ces espaces des conflits d'usage. Le foncier littoral est sous pression et les politiques publiques d'aménagement ont à relever l'enjeu de la gestion économe des espaces tout en conciliant le développement économique et la préservation des activités sensibles : conchyliculture, agriculture, tourisme, industrie... S'agissant des risques de submersion, il convient d'améliorer encore la mise en cohérence des dispositifs de maîtrise foncière au travers de la planification concertée des SCOT, PLU et du SRADDET

L'ensemble des CESER de l'Atlantique préconise dans sa dernière étude « Submersion marine et érosion côtière : Connaître, prévenir et gérer les risques littoraux sur la façade atlantique française » qu'à l'occasion de la mise en place des SRADDET chaque Région se dote d'un volet intégrant spécifiquement cette dimension, avec des coopérations inter régionales à prévoir, notamment au niveau des estuaires (Vilaine et l'Aiguillon-sur-mer).

D'autres défis concernent la préservation des espaces pour que les espèces puissent s'adapter, la préservation des milieux tampons pour éviter notamment là aussi les inondations : dunes, zones humides.

Le CESER considère qu'il faut s'engager avec force dans le défi de la transition énergétique mais un défi sous-jacent est celui des moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre. Il s'est également prononcé en faveur de la sobriété énergétique, du numérique au service des énergies et du développement des énergies renouvelables, en particulier les énergies marines.

1.5. Une région qui doit résorber sa fracture numérique

La région dispose d'un réseau de start-up très dynamiques, concentrées essentiellement sur Nantes, Angers et Laval. De la technopole Atlanpôle émergent chaque année une trentaine d'entreprises du numérique. A Angers, la Cité de l'objet connecté devrait, elle aussi, s'affirmer comme un foyer de créations d'entreprises. Les écoles de la région sortent chaque année 1000 diplômés, il en faudrait le double.

Mais la région a pris du retard en matière d'infrastructures. C'est un défi absolument prioritaire !

Le déploiement du Très Haut Débit (THD) et la résorption des zones blanches en matière de téléphonie doivent se faire dans les délais les plus courts possibles sur l'ensemble du territoire en synergie avec les départements, la Région devant jouer un rôle d'impulsion et de coordination. Aucun territoire ne doit être oublié et ceux qui en sont écartés aujourd'hui sont ceux qui connaissent déjà des difficultés liées à leur enclavement et leur positionnement géographique.

Il convient non seulement de prévenir mais de réduire la fracture numérique quand les opérateurs ont plutôt tendance à privilégier les espaces les plus denses du territoire. Face au risque de fracture numérique en termes d'usage, l'accompagnement de certains usagers est indispensable. La présence du numérique sur tous les territoires est d'autant plus importante qu'elle permet de répondre aux besoins des entreprises, des services et des personnels de santé, de faire émerger les nouvelles formes d'économie et de permettre le travail à distance, favorisant ainsi le désenclavement des territoires les plus isolés.

Mais si le numérique présente de nombreux atouts et est incontournable, il peut connaître ses limites s'il se substitue systématiquement à la relation humaine. Son usage doit à ce titre être raisonné.

1.6. Une région qui doit favoriser l'activité économique et l'emploi

La région dispose de nombreux atouts économiques à la fois dans les secteurs industriels, agricoles, de services et touristiques. Les réseaux routiers, ferroviaires et numériques sont des éléments fondamentaux de l'attractivité régionale pour remédier à sa situation périphérique en Europe. C'est aussi pour cette raison que la présence de grands équipements est un élément nécessaire pour préserver son attractivité et poursuivre son développement

économique tout en préservant la qualité de vie des habitants. Le fait coopératif est l'un des atouts majeurs du développement économique régional.

L'un des principaux enjeux est la mise en place de stratégies de développement économique pour aider les entreprises dont l'ouverture à l'international est encore insuffisante, à tirer parti de la mondialisation tout en préservant les emplois et leur ancrage territorial et en conservant leur siège social et centre de décision dans la région.

Les enjeux de demain sont ceux de la Troisième révolution industrielle et agricole (TRIA) et de nombreux acteurs du tissu économique régional s'engagent dans la distribution d'énergies renouvelables, des bâtiments producteurs d'énergie, le développement du stockage de l'énergie, de réseaux intelligents et de solutions innovantes pour faciliter la mobilité tout en préservant l'économie présentielle.

1.7. Une région avec un équilibre social à renforcer

Si la région a un taux de pauvreté (10,7%) inférieur à la moyenne nationale, cela ne doit pas là encore cacher d'importantes disparités avec des territoires connaissant de réelles difficultés avec des inégalités sociales fortes dans les espaces urbains : quartiers où le taux de chômage, la pauvreté ou le décrochage scolaire, les emplois précaires et les travailleurs pauvres sont plus élevés ; mais ces difficultés existent également dans certaines zones rurales.

Un intérêt particulier doit être porté à la jeunesse (650 000 jeunes de 15 à 29 ans en Pays de la Loire en 2012-2013) dont 27 000 jeunes en situation de décrochage et sur le marché du travail sans diplôme ; ce taux de 9% en Pays de la Loire est inférieur aux 13% de la moyenne nationale mais, là aussi, on observe des situations très inégales (plus de 15% sur certains territoires aux frontières de la Sarthe, de la Mayenne et du Maine-et-Loire).

Un autre effort doit être porté aux seniors exclus de l'emploi et de la formation.

La première des inégalités territoriales concerne l'accès à l'emploi et la formation.

1.8. Une région qui doit permettre à tous les ligériens d'avoir accès aux soins

Avec, par exemple, 285 médecins pour 100 000 habitants, la région est confrontée à une densité inférieure de 15% à la moyenne nationale avec une répartition ici encore très inégale en fonction des territoires (En Mayenne, une densité de 39% inférieure à la moyenne). Elle est située au 17e rang des régions françaises (données avant les fusions des régions) et au 15e rang pour la médecine spécialisée (138 spécialistes pour 100 000 habitants), avec un taux inférieur de 20% à la moyenne nationale. (Source : Pays de la Loire 2040 : quelle qualité de vie du cadre de vie ? CESER novembre 2012). Cette faible densité concerne l'ensemble des professionnels de santé.

La tendance à développer la médecine ambulatoire et le renforcement du maintien à domicile des personnes âgées et des personnes handicapées dépendantes augmentent les besoins d'adaptation des habitats, de services appropriés et de personnels qualifiés.

Même si l'accès au soin ne dépend pas exclusivement du nombre de professionnels de santé, il s'agit là d'un autre défi majeur compte-tenu des projections démographiques : attractive, la région ne l'est pas assez pour les professionnels de santé.

1.9. Une région à construire autour d'un maillage et d'un équilibre territorial

La montée en puissance de la Métropole nantaise est un atout pour la région mais doit être raisonnée en évitant qu'une trop forte concentration ne provoque un déséquilibre au détriment des pôles intermédiaires et des territoires ruraux.

La Région devra porter, au-delà de ce qu'elle a déjà engagé en faveur de la ruralité, une attention particulière aux secteurs les plus fragilisés, en particulier les zones « périphériques » où s'accumulent les difficultés. La Métropole doit accompagner la Région dans le défi de l'équilibre territorial et doit être un moteur et son action doit rayonner sur les territoires.

Il faut tout faire pour éviter la désertification, c'est un enjeu majeur.

1.10. Une région qui doit gérer les ressources naturelles, respecter la biodiversité, les milieux naturels et gérer ses déchets

L'océan

Les Pays de la Loire, région bordée par 368 km de côtes maritimes doivent intégrer le défi majeur que représentent la mer et le milieu marin pour l'avenir de l'humanité. La mer est un atout considérable pour l'économie régionale qu'il s'agisse du tourisme, de la pêche, de la conchyliculture, des transports et de tous les espoirs sur lesquels repose la croissance bleue en matière d'énergie et d'industrie.

Aussi, faut-il porter une attention soutenue à la qualité des eaux de mer. Plus de 80% de la pollution des mers est issue de la terre.

Il conviendrait de mettre en place un programme spécifique pour réduire voire éliminer les pollutions de toute nature venant de la filière agricole comme d'autres secteurs d'activités. Il est nécessaire de réduire de manière drastique toutes ces formes de pollutions y compris les macrodéchets et les déchets flottants.

L'exploitation des granulats marins au large des côtes ligériennes doit faire l'objet d'une grande vigilance.

Cela suppose aussi l'adoption de nouvelles stratégies de gestion et de mise en valeur de la mer et de zones côtières. Elles doivent être intégrées et axées à la fois sur la précaution et la prévision.

L'eau

Une attention particulière doit être portée sur la ressource en eau avec une qualité des eaux de surface qui demeure insatisfaisante avec seulement 13% des cours d'eau en bon état contre 43% au niveau national, il faut donc améliorer cette qualité mais en assurer la pérennité tant sur le plan qualitatif que quantitatif ($\frac{3}{4}$ des eaux consommées proviennent des eaux superficielles). Ces ressources subissent une forte pression en période estivale avec le tourisme et les épisodes de sécheresse. Il faut encourager les ligériens à économiser cette ressource.

Il convient de diminuer l'utilisation des intrants au niveau de l'ensemble du bassin versant et donc d'encourager une agriculture adaptée pour une meilleure qualité de l'eau

Le problème de l'eau est un défi majeur et doit aussi prendre en compte l'essor démographique.

La gestion des sols

Un autre défi est d'assurer une gestion durable des sols, notamment en luttant contre l'artificialisation et les conséquences qu'elle peut avoir sur la biodiversité et l'imperméabilisation des sols.

La biodiversité

En ce qui concerne la protection de la biodiversité, il ne s'agit pas seulement de protection mais aussi de restauration de la biodiversité. Il faut préserver et restaurer les continuités écologiques (haies, bois, prairies ouvertes pour certaines espèces, réseau de mares, linéaire de roselières, etc.) (Intégration du SRCE).

Les 325 000 hectares d'espaces boisés des Pays de la Loire représentent 2% de la forêt française et 11 % de la surface du territoire régional avec une grande dispersion, d'où l'attention particulière que l'on doit lui porter car la forêt est un poumon vert à préserver. Ressource majeure à prendre en compte, elle doit être renouvelée et gérée de manière optimale.

En Pays de la Loire, la préservation du bocage est aussi très importante et à considérer comme un enjeu majeur.

Les déchets

La Région s'est vu confier de nouvelles compétences dans le domaine déchets avec en particulier l'élaboration d'un plan régional de prévention et de gestion des déchets avec pour objectif la coordination et la planification à l'échelle régionale des actions entreprises par l'ensemble des intervenants.

Qui dit coordination, dit la mise en place d'idées directrices fortes sur la région (et non pas seulement la juxtaposition des différents plans départementaux ou régionaux existants.) axées sur :

- La prévention et la réduction à la source à partir des objectifs nationaux.

Des efforts doivent en particulier être faits en direction des habitats collectifs et des petites et moyennes entreprises et dans la lutte contre le gaspillage alimentaire.

Le plan régional d'action en faveur de l'économie circulaire doit être un levier pour favoriser la réduction à la source en soutenant les secteurs de réemploi, de réparation et de recyclage.

- L'organisation des collectes en tenant compte des impératifs économiques
- Des installations de traitement équitablement répartis sur la région en fonction de la production de déchets respectant la santé des populations et l'environnement
- Le recyclage et la valorisation au maximum des déchets
- L'information et la concertation avec tous les acteurs et en particulier la population dans l'élaboration du plan et son suivi. Cette phase de concertation, y compris sur les aspects économiques, avec le citoyen est très importante car elle permet la prise de conscience pour agir à la source des déchets.

Les politiques mises en place doivent être incitatives.

1.11. Une région qui doit conserver et valoriser son patrimoine culturel, encourager la pratique et la création artistique, encourager également le sport de haut niveau et la pratique sportive

Le patrimoine culturel des Pays de la Loire est riche et diversifié : monuments civils et religieux, publics et privés, protégés ou non, musées, œuvres et objets d'art ; vulnérable, il doit être conservé et restauré. Il constitue un atout majeur en termes d'attractivité, joue un rôle majeur pour le développement touristique de la région, est créateur d'emplois non délocalisables, il est aussi facteur de lien social pour les ligériens ; à ce titre il doit être valorisé.

Le CESER produit une étude sur la culture et le vivre ensemble. La pratique et la création artistique, professionnelle ou amateur constituent également un levier formidable d'attractivité, de développement et de cohésion sociale.

En dépit des difficultés économiques, la culture doit conserver une place centrale dans toutes les politiques publiques et reposer sur les partenariats, en tant que compétence partagée.

Dans ce domaine, il existe également des disparités territoriales qu'il faut s'efforcer de lever.

Concernant le sport, la région doit maintenir les conditions pour permettre aux sportifs de haut niveau de viser l'excellence et aux ligériens d'accéder aisément aux pratiques de leur choix.

1.12. Une région dans l'espace européen et ouverte à l'international

Les Pays de la Loire, en dépit de leur positionnement périphérique doivent s'imposer dans l'espace européen avec une métropole forte, des centres de recherche et d'enseignement supérieur de haut niveau, des pôles de compétitivité et des entreprises innovantes.

La Région doit contribuer à la compréhension des enjeux de l'Union Européenne par tous les Ligériens. C'est un défi à l'heure où le rejet de l'Union Européenne telle qu'elle a été construite gagne de nombreux pays membres de l'Union.

2. Des principes d'action prioritaires

Il découle de ces enjeux des principes prioritaires qui doivent inspirer les politiques sectorielles de manière transversale. Ces principes devraient être au travers de ce schéma partagés par tous les acteurs (Région et collectivités infra-régionales, Etat) et inspirer les SCOTs, PLU, PLUI auquel le SRADET est opposable. Ils doivent servir de colonne vertébrale pour tous les schémas qu'intègre le SRADET ainsi que tous les schémas ou documents de planification à venir.

Ces principes devraient enfin trouver leur traduction dans les politiques contractuelles (contrats de territoire, contrats Etat-Région...).

Elaboré à un instant T, comme le prévoit la loi, le SRADET doit être revisité dans un délai de 6 années, ce qui laisse la possibilité de s'adapter aux mutations de plus en plus rapides et qui sont parfois difficiles à imaginer car la prospective a ses limites.

Mais les réflexions doivent intégrer les nouveaux usages, conséquence de la troisième Révolution Industrielle et Agricole (TRIA) qui nous invitent désormais à penser et à agir autrement en matière de consommation et de production dans une perspective de développement durable. Le rapport sur le modèle économique des transports collectifs de voyageurs présenté par le CESER a mis particulièrement ces changements en évidence. L'« Uberisation » des usages, la montée en puissance inexorable du numérique, de l'Internet, de la téléphonie mobile, des automates... jouent un rôle de plus en plus déterminant sur les comportements, de telle sorte que la puissance publique doit « changer de logiciel ».

Ces évolutions, parfois très récentes et toujours en mouvement doivent, de manière transversale servir de lignes directrices pour toutes les politiques publiques et les orientations du schéma pour relever les défis énumérés précédemment.

2.1. Concertation

Aucun projet, et plus particulièrement dans le domaine des infrastructures, ne peut être mené à bien et dans des délais acceptables sans une large concertation, l'information du public, des explications indispensables très en amont car il est essentiel d'injecter de la pédagogie en politique. La proximité territoriale le commande. C'est aussi rompre avec l'éloignement du politique et le désintérêt de la chose publique. S'il ne s'appuie pas sur des projets de territoires concertés, planifiés, avec les EPCI, soutenus au plan régional, le

SRADDET passera à côté de sa fonction fédérative. L'appropriation des projets par le plus grand nombre est nécessaire.

La question de l'acceptabilité des projets portés par les élus pour la population concerne aussi bien la construction d'un aéroport, de routes, de voies ferroviaires, d'installations portuaires, d'unités de production énergétique (éolien offshore ou terrestre, solaire...), de lignes électriques...

Il est important pour le CESER d'assurer la participation de tous aux choix collectifs qui engagent l'avenir, de soutenir et valoriser l'engagement citoyen et de contribuer à l'apprentissage collectif du vivre-ensemble.

Mais une fois ce dialogue démocratique effectué, les différentes alternatives étudiées, les procédures administratives conduites à leur fin et les choix arrêtés, les projets doivent être menés à leur terme.

2.2. Solidarité

Un tel schéma doit s'appuyer sur les solidarités mises en œuvres dans les territoires et portées par le dynamisme de la vie associative.

La Région, avec la Métropole doit éviter que ne se creusent des écarts entre les territoires et entre les ligériens et établir un principe de solidarité par le soutien aux plus fragiles et aux exclus.

La solidarité concerne tout le monde, collectivement et individuellement. Elle doit aussi s'appuyer sur les CCAS et sur le relai intercommunal et départemental ainsi que sur l'Economie Sociale et Solidaire, très présente dans notre territoire avec 14.1% de l'emploi salarié privé et 12.8 % des établissements employeurs.

2.3. Sobriété

Le temps de la surconsommation ou surexploitation des ressources est révolu pour un développement durable.

La « sobriété » doit être présente dans :

- L'utilisation des espaces et l'artificialisation (nécessaire création d'un EPFR, établissement public foncier régional) dans tous les domaines : routes, habitat, zones d'activité etc. Il en découle une approche nouvelle (entretien et rénovation des routes si c'est possible avant d'en construire de nouvelles, limitation de leur emprise, densification de l'habitat, centres bourgs etc.)
- L'énergie qui doit être consommée de manière raisonnée passe par l'adaptation des logements, les énergies renouvelables (production, stockage...)
- L'eau qui doit également être consommée sans excès.
- La construction des bâtiments et des équipements sans succomber à des gestes architecturaux coûteux en termes d'investissement et de fonctionnement.

2.4. Développement

La notion de développement durable doit être intégrée à l'ensemble des secteurs d'activités et des compétences.

Elle est transversale, aussi le SRADDET doit faire de ses piliers (développement économique, développement social, environnement et participation) des principes d'actions dans une logique de développement équilibré de ses territoires.

2.5. Mutualisation, partage et coordination

Il convient d'éviter les doublons trop souvent constatés, de coordonner avec des chefs de file lorsque les compétences sont partagées, regrouper les compétences et pratiquer le partage.

Ces principes peuvent concerner :

- Les services (regroupement des services en « services locaux multifonctions » par exemple) avec le principe de guichet unique là où c'est possible
- L'action sociale
- Les plans de déplacement
- Les équipements sportifs, culturels pour qu'ils puissent servir au plus grand nombre
- La santé avec les Maisons de santé pluridisciplinaires
- Le Numérique en termes de partage de données

Le partage passe aussi par la création de structures intergénérationnelles.

2.6. Complémentarités

Il s'agit désormais d'abandonner le « choix unique » qui a souvent prévalu pour des choix complémentaires les uns des autres, cela concerne aussi bien :

- Les énergies avec le mix énergétique,
- Les déplacements et l'intermodalité,
- Le logement et l'urbanisme avec la mixité sociale,
- Le foncier et ses multifonctions

2.7. Equilibre territorial et proximité

Pour garantir un bon équilibre territorial et social, il est indispensable, face aux diversités de situations d'être au plus près du terrain, en s'appuyant sur les acteurs locaux, qu'il s'agisse :

- D'organiser les transports collectifs,

- De développer l'économie circulaire de proximité,
- De maintenir en particulier avec l'Etat des services publics et des services au public, au plus près des usagers,
- De choisir l'implantation d'équipements qui doivent tenir compte de cet équilibre pour éviter une trop grande concentration territoriale.

2.8. Prévention et sécurité

Prévention

Partout, parce qu'il est toujours préférable de prévenir que de guérir ou de réprimer, il convient de se mettre en situation de prévention dans de nombreux domaines comme :

- la formation pour éviter le décrochage des jeunes ou le décrochage numérique,
- le logement pour prévenir les situations d'expulsion,
- la prévention de la délinquance comme de toute violence en veillant à lutter sur tout le territoire en amont contre l'exclusion et les déséquilibres économiques et sociaux,
- la santé pour prévenir des maladies qui auraient pu être évitées ainsi que les addictions,
- l'aménagement pour prévenir les risques de submersion et les risques de pollution,
- les enjeux liés à l'érosion côtière et l'aménagement du littoral en anticipant mieux la gestion des aléas et d'une manière générale en faisant émerger et en promouvant une « culture de prévention des risques ».

Sécurité

La sécurité de la population est également un principe essentiel qui doit être partout prise en compte dans le SRADDET :

- Sécurité routière et ferroviaire en faisant disparaître les zones ou secteurs accidentogènes (tronçons routiers dangereux, passages à niveau...) et en entretenant régulièrement les infrastructures,
- Sécurité des voyageurs dans les transports collectifs,
- Sécurité urbaine,
- Sécurité des réseaux d'eau, électriques et numériques,
- Sécurité sanitaire,
- Sécurité alimentaire,
- Sécurité fluviale et maritime

2.9. Anticipation et évaluations

Anticipation

Les conséquences de la démographie doivent être prises en compte dans de nombreux domaines :

- Etablissements de formation,
- Ecoles, Collèges, Lycées, CFA,
- Enseignement supérieur,
- Logement,
- Santé (au regard du vieillissement de la population)
- Transports et mobilités

Il convient aussi d'anticiper les mutations sociétales, les nouveaux modes de vie et les nouveaux usages, notamment dans les modifications intervenant dans la consommation en raison de l'impact du numérique.

Evaluation

Il est également nécessaire d'évaluer toutes les politiques et tous les projets en amont, ex-ante, sur la pertinence des projets et la charge de fonctionnement de ces derniers et au fil de l'eau.

Le SRADDET lui-même, comme le prévoit la Loi doit être évalué et révisé si nécessaire.

2.10. Innovation

L'innovation doit être expérimentée partout, qu'il s'agisse du domaine économique , du domaine social ou organisationnel.

La formation initiale et continue dans ce domaine est essentielle.

Il est primordial de renforcer les actions pour accroître les liens entre recherche, enseignement supérieur et entreprises, chacun avec ses propres temporalités. Les grands équipements comme l'IRT Jules Verne ainsi que les réseaux notamment via les technopoles, les pôles de compétitivité et les clusters doivent être encouragés.

Un soutien tout particulier doit être renforcé sur les projets innovants pour répondre aux besoins de la population régionale, ainsi que sur ceux permettant la diffusion du numérique et accélérant la transition énergétique. Au-delà des seules logiques de filière, l'innovation passe par la transversalité et l'interdisciplinarité.

2.11. Simplification et accompagnement

Il faut simplifier la vie du citoyen, de l'entreprise, des associations et des administrations, cela passe par :

- Le guichet unique dans le plus grand nombre de domaines prioritaires,
- La billetterie unique pour les transports collectifs ferroviaires, routiers, maritimes

La simplification pour les entreprises, associations et tous les porteurs de projets en matière d'accès aux financements (Européens).

Il faut accompagner les usagers les plus vulnérables par le contact direct face au risque de fracture numérique.

2.12. Coopération

La compétence générale de l'aménagement du territoire a des répercussions sur de nombreuses politiques publiques locales mises en œuvre par la Région mais aussi par les EPCI, les départements et les communes (immobilier d'entreprises, urbanisme opérationnel, urbanisme commercial etc. ainsi que sur les politiques nationales (politiques industrielles, infrastructures...).

Ce lien, organisé dans un cadre prescriptif, impose une coopération entre tous les acteurs institutionnels mais aussi les acteurs associés comme les chambres consulaires, les agences de développement et d'urbanisme...afin de favoriser la cohérence entre les orientations du SRADDET, les autres schémas comme le SRDE2I et les actions opérationnelles.

A titre d'exemple, dans le domaine de l'urbanisme commercial de compétence intercommunale, les orientations et objectifs visant au maintien de l'équilibre territorial doivent être cohérents avec les actions favorisant l'installation et la survie des commerces et artisans en milieu rural dont la compétence relève des départements en lien avec les EPCI et les communes.

L'articulation avec les projets de territoire est un enjeu majeur dans le contexte du renforcement de l'intercommunalité et du rôle des EPCI pour l'aménagement et le développement des territoires que le SRADDET doit prendre en compte pour intégrer les spécificités et dynamiques des territoires.

3. Conclusion

Le CESER a choisi d'aborder cette saisine de la Région en relevant, dans un premier temps, les principaux défis qui se présentent à elle, conscient de la nécessité de construire un schéma respectueux des collectivités infrarégionales et de leurs compétences.

Il s'est appuyé sur ses différents travaux présentés en annexe.

Néanmoins la Région doit être garante d'une équité territoriale pour tendre à la résorption des écarts souvent constatés. Plus que des objectifs, le CESER propose, dans un second temps, une approche par grands principes qui pourraient par le dialogue être partagés par

tous, servir en quelques sortes de critères ou d'indicateurs et de lignes conductrices du SRADDET et de guide de bonnes pratiques.

Ces principes prescriptifs sont transversaux et relèvent d'évolutions récentes de notre société dans une approche de développement durable et d'égalité territoriale.

Annexes

Travaux et études du CESER

Sélection des principaux documents de référence en matière d'aménagement du territoire, publiés par le CESER des Pays de la Loire ces dix dernières années :

Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire. Avis : Jean-Paul Moreau (janvier 2007), Yves Géllusseau (septembre 2007), Christophe Vital (juin 2008)

Quelles ressources pour quel progrès : une vision innovante sur l'avenir des Pays de la Loire. Ouvrage collectif (novembre 2009) : Jean-François Balducchi (économie), Corinne Le Bellour (ressources humaines), Nicole Noland (cohésion sociale), Joseph Brulé (biodiversité), Dominique Duclos (territoires), Philippe Audic (ressources maritimes)

La programmation pluriannuelle 2014-2020. Avis : Christophe Vital (octobre 2012)

Pays de la Loire 2040 : quelle qualité du cadre de vie ? Rapport : Jean-Charles Guilbaud (novembre 2012)

Les défis énergétiques des Pays de la Loire à 2020. Rapport : Philippe Audic (novembre 2012)

Aménagement du territoire et politiques foncières en Pays de la Loire. Rapport : Dominique Duclos (juin 2013)

Les infrastructures de transport et de télécommunication : moteurs de développement durable. Rapport : Jacques Boislève (octobre 2013)

La Troisième révolution industrielle et agricole (TRIA). Rapport : Jean-François Balducchi (novembre 2014)

Impacts des changements climatiques et mesures d'adaptation en Pays de la Loire. Rapport : Antoine Charlot (février 2016)

Cadre juridique

Article 10 Loi NOTRe

Art. L. 4251-1 et suivants du Code général des Collectivités Territoriales

Ordonnance du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaire pour l'intégration dans le SRADDET des schémas régionaux sectoriels

Décret du 3 Aout 2016 relatif au SRADDET.

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires est composé :

- d'un rapport consacré aux objectifs du schéma illustrés par une carte synthétique ;
- d'un fascicule regroupant les règles générales organisé en chapitres thématiques ;
- de documents annexes.

Le rapport du schéma fait la synthèse de l'état des lieux de l'aménagement, du développement durable et de l'égalité des territoires dans la région, identifie les enjeux dans les domaines de compétence du schéma, expose la stratégie régionale et fixe les objectifs qui en découlent.

La carte synthétique illustrant les objectifs du schéma prévue par le dernier alinéa de l'article L. 4251-1 est établie à l'échelle du 1/150 000. Elle peut être décomposée en plusieurs cartes relatives aux éléments qui la constituent, de même échelle et à caractère également indicatif.

L'article 4251-1 du CGCT prévoit que le SRADDET fixe obligatoirement des objectifs de moyen et long terme sur le territoire de la région en matière :

- d'implantation des infrastructures d'intérêt régional (y compris infrastructures d'aménagement numérique et d'axes routiers d'intérêt régional) ;
- de désenclavement des territoires ruraux ;
- d'habitat et de la gestion économe du foncier ;
- d'intermodalité et le développement des transports ;
- de maîtrise et la valorisation de l'énergie, lutte contre le changement climatique, pollution de l'air,
- de protection et restauration de la biodiversité
- prévention et gestion des déchets.

Il peut également comporter des thématiques facultatives "dans tout autre domaine contribuant à l'aménagement du territoire lorsque la région détient, en application de la loi, une compétence exclusive de planification, de programmation ou d'orientation et que le conseil régional décide de l'exercer dans le cadre de ce schéma".