CÉSER SUD PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR

Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET) définitif après enquête publique

A V I S

24 Juin 2019

Rapporteur
Richard GHIS
Vice-président de la commission Aménagement et développement des territoires, Massif, Foncier, Habitat et Logement

Assisté d'Éric VARIN

Avis adopté à la majorité (4 abstentions)

Dans le cadre d'une saisine obligatoire
Etude conduite par la commission Aménagement et Développement des territoires, Massif,
Présidée par Roger DERMESROPIAN

Sommaire

PREAMBULE **3**

1. Remarques sur le document « rapport sur le deroulement de l'enquete publique » .. **3**

2. Remarques sur le document « conclusions motivées et avis de la commission d'enquête » 5

3. Remarques sur les réponses de la Région aux réserves et recommandations document de la commission d'enquête 6

CONCLUSION **7**

EXPLICATIONS DE VOTE 9

Préambule

Le CESER s'est autosaisi début 2018 du projet de SRADDET (version 3 du rapport d'objectifs du 22/02/2018) et a remis un avis le 27/06/2018.

Consécutivement à la validation de la version arrêtée du SRADDET, présentée en Assemblée plénière du Conseil Régional le 18/10/2018, le CESER a été officiellement saisi le 13/11/2018 et a remis le 11/02/2019 un avis sur l'ensemble de ce document (Rapport d'objectifs, Fascicule des Règles et Annexes). Cet avis a été versé à l'enquête publique.

Le CESER est saisi aujourd'hui pour émettre son avis sur le document définitif suite aux conclusions de l'enquête publique et aux réponses de La Région.

Cet avis sera essentiellement établi au regard des observations émises par le CESER dans son avis du 11/02/19, et reprises par la commission d'enquête.

1. Remarques sur le document « Rapport sur le déroulement de l'enquête publique »

Le « rapport sur le déroulement de l'enquête publique » rappelle un certain nombre de principes relatifs au déroulement de l'enquête et comprend la compilation des avis des personnes publiques associées et consultées, assortis ou pas de commentaires de la commission d'enquête.

A la lecture de ce document il apparait que l'avis du CESER transmis le 13/02/2019 n'a été qu'imparfaitement et partiellement repris.

L'avis du CESER était constitué d'un document « chapeau » suivi des synthèses des contributions de chaque commission et de la section « prospective ». A ce document était jointe en annexe l'intégralité des contributions des commissions et de la section « prospective ».

Dans le chapitre consacré à l'avis du CESER dans le rapport sur le déroulement de l'enquête, seules les remarques figurant dans le document « chapeau » ont été reprises, et encore avec certaines erreurs. Les synthèses des contributions des commissions ont été considérées comme des annexes et aucune des remarques figurant dans ces synthèses n'a été reprise. De ce fait des observations importantes émises par les commissions du CESER ne figurent pas dans le rapport. Quant au document annexe regroupant l'intégralité des contributions il a été cité, par erreur, comme étant l'ensemble des préconisations de la section « prospective ».

Concernant les erreurs de retranscription des remarques figurant dans le document « chapeau », nous pouvons relever les éléments suivants :

1.1. Sur les enjeux.

Dans son avis le CESER identifiait 4 enjeux majeurs :

- L'enjeu démographique
- L'enjeu d'équité territoriale
- L'enjeu innovation
- L'enjeu maritime

Seuls 3 d'entre eux sont évoqués.

En effet, les remarques attribuées à « l'enjeu de l'équité territoriale » relèvent en réalité de « l'enjeu innovation », et de ce fait, les remarques relevant de « l'enjeu de l'équité territoriale » ne figurent pas. Ces remarques étaient les suivantes :

- Le SRADDET doit participer à la prévention et à la lutte contre les fractures sociales et territoriales. Cette recherche de l'équité doit reposer en particulier sur :
    - Un rééquilibrage entre économie productive et économie présentielle
    - Un développement touristique diversifié sur l'ensemble du territoire à travers la dessaisonalisation
    - Le renouvellement des qualifications et le développement des compétences pour répondre aux nouveaux métiers et aux évolutions de la demande économique
    - Le maintien et le développement des services publics et aux publics en mobilisant les outils et technologie numériques
    - Le déploiement de la mobilité et de l'intermodalité en veillant à l'équité territoriale
    - L'accompagnement des politiques publiques menées sur les territoires en matière de cohésion et de renouvellement urbain

Enfin, concernant « l'enjeu innovation », la remarque sur la nécessaire prise en compte de la situation géographique des métropoles régionales (180°/360°) n'a pas été reprise.

1.2. Sur les remarques générales.

La nécessité de l'intégration et de l'articulation avec les autres schémas structurants n'est pas citée, de même que l'absence du PRI et du PRIT.

La réserve émise par le CESER sur le fait que le choix des 4 espaces territoriaux ne se traduise pas par une nouvelle strate administrative n'a pas été reprise.

L'idée d'établir un document « mode d'emploi » qui listerait les thématiques retenues au regard des 11 domaines du SRADDET pour en faciliter la lecture et la compréhension, n'a pas été reprise non plus.

2. Remarques sur le document « conclusions motivées et avis de la commission d'enquête »

Dans son préambule ce document souligne l'absence d'une véritable participation du public à la finalisation du SRADDET et l'extrême complexité de ce schéma qui n'en facilite pas la lecture, ni la compréhension. Il considère néanmoins que le SRADDET répond aux 11 domaines obligatoires et que les dispositions envisagées vont dans le sens des ambitions et objectifs en prenant en compte les enjeux majeurs, notamment les enjeux environnementaux et ceux ayant un impact sur la santé publique. La commission d'enquête émet donc un avis favorable assorti de 6 réserves et 14 recommandations.

Parmi les remarques de la commission d'enquête certaines figurent dans l'avis du CESER.

a) Sur l'ensemble des domaines :

- Le caractère métropolitain du SRADDET.
- La mauvaise adaptation du SRADDET aux territoires alpins
- Le caractère insuffisant de la gouvernance envisagée

b) Dans le domaine de l'habitat :

- Le fait que la réhabilitation des logements anciens de plus de 45 ans, ne soit abordée que sous l'angle énergétique. Une règle complémentaire tendant à inciter les EPCI à lancer des PLH spécifiques « amélioration et réhabilitation du parc existant public et privé » est demandée.
- L'absence de politique foncière nécessaire notamment pour satisfaire l'objectif de production de 50% de logements « abordables ».

c) Dans le domaine de la gestion économe de l'espace :

- Le fait de tenir compte des territoires vertueux ou abusifs dans la consommation d'espace sur les dernières années pour apprécier la pertinence de l'application de la règle LD2 OBJ 47B demandant une réduction de 50% de la consommation d'espace par rapport aux années 2006 à 2014. Une modification de la règle dans ce sens est demandée. D'autant plus que bon nombre de territoires à consommation d'espace faible ou nul sont déjà soumis à la loi Montagne ou à la loi Littoral.
- Le fait de prendre en compte la valeur agronomique des terres agricoles afin d'en éviter la consommation ou de mettre en place une compensation à valeur agronomique équivalente.

d) Dans le domaine de l'implantation d'infrastructures d'intérêt régional :

- Le SRADDET n'aborde pas ou aborde peu les transports fluviaux, maritimes ou aériens, pourtant très présents sur le territoire.

e) Dans les généralités.

- L'absence de prise en compte de l'état et des perspectives de l'économie maritime qui ne sont abordés que par l'objectif 9 très peu développé. La commission d'enquête recommande d'introduire un volet maritime et fluvial au SRADDET.

3. Remarques sur les réponses de la Région aux réserves et recommandations document de la commission d'enquête

Concernant les réserves et recommandations émises par la commission d'enquête et communes aux observations figurant dans l'avis du CESER de février 2019, il est relevé les points suivants :

3.1. « *Intégrer au projet de SRADDET une règle complémentaire tendant à inciter les EPCI à lancer des PLH spécifiques « amélioration et réhabilitation du parc public et privé ».*

La Région estime que ce sont les OPAH et non les PLH qui sont spécifiquement dédiés à l'amélioration et la réhabilitation du parc existant public et privé. Elle propose de compléter la règle LD1-Obj12C en rajoutant notamment la phrase suivante :

« *La réalisation d'Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat spécifiques pour l'amélioration du parc existant public et privé selon les dispositions de l'article L303-1 est à favoriser pour prendre en charge les problématiques de réhabilitation dans leur ensemble* ».

Le CESER prend note de ce complément.

3.2. La demande de modification de la règle LD2-OBJ47A tendant à distinguer, pour l'application de l'objectif de 50% de réduction de la consommation d'espaces, les territoires à consommation faible ou nulle et les territoires à forte consommation, sur les 10 dernières années, est acceptée par la Région.

Le CESER approuve cette décision, mais regrette que l'inadéquation entre la règle 47A et la règle 52 relative aux objectifs de croissance démographique n'ait pas été étudiée. En effet, les chiffres annoncés de l'augmentation de la population à l'horizon 2030 ne sont pas compatibles avec la réduction de 50% de la consommation d'espace, en valeur absolue, sauf à densifier de manière considérable.

3.3. « Ajouter dans la rédaction de la règle LD2-OBJ 49A/B, le point suivant : la compensation de consommation de terres agricoles doit se faire, à valeur agronomique équivalente ».

La région accepte de modifier la règle LD2-OBJ 49A/B dans ce sens. Le CESER approuve cette décision.

3.4. Dans le domaine de l'habitat la commission d'enquête recommande d'ajouter dans la règle LD3 Obj 59, 60, 61, 62, 63, la définition de la Région quant au concept de « logement abordable ».

La Région accepte d'intégrer cette recommandation. Bien que la définition du « logement abordable » figure déjà dans la rédaction de la motivation de la règle, sans apparaître dans le corps de celle-ci. Le CESER approuve l'incorporation de cette définition dans la rédaction même de la règle.

3.5. ***« La commission d'enquête recommande d'introduire un volet maritime et fluvial dans le SRADDET ».***

La Région estime suffisants les objectifs 2 et 9, et la règle LD1-OBJ9A, consacrés à cette thématique. Le CESER regrette la décision de la Région et estime, comme la commission d'enquête, que ces objectifs et cette règle sont très peu développés au regard de l'importance de l'économie maritime et fluviale dans la Région. Le CESER pense que le SRADDET se devait d'intégrer un volet maritime et fluvial plus conséquent.

Conclusion

Le CESER constate que son avis de février 2019, sur le SRADDET arrêté le 18/10/2018, n'a été que partiellement et imparfaitement repris dans le rapport sur le déroulement de l'enquête. Néanmoins certaines des observations qu'il a émises figurent dans les conclusions motivées de la commission d'enquête. Le CESER regrette toutefois que la Région se soit montrée minimaliste dans la prise en compte des réserves et recommandations de cette commission.

Le CESER regrette notamment le refus d'intégrer un volet maritime et fluvial plus conséquent dans le SRADDET.

Explications de vote

1er Collège

Karine CAZETTES

2ème Collège

Daniel TOURLAN

3ème et 4ème Collèges

Anne-Marie TABUTAUD
Patrick HEINTZ

Intervention de Karine CAZETTES
au nom du 1er Collège

Le 1er collège regrette que certains points forts de l'avis du CESER sur le SRADDET arrêté le 18/10/2018, n'aient pas été compilés dans le rapport sur le déroulé de l'enquête publique. Notamment :

1) *La recherche de l'équité territoriale par :*
   - *Un rééquilibrage entre économie productive et économie présentielle*
   - *Une affectation spatiale plus inclusive entre le résidentiel, le commercial, l'activité, etc.*
   - *Le renouvellement des qualifications et le développement des compétences pour répondre aux nouveaux métiers et aux évolutions de la demande économique*

2) La nécessité de l'intégration et de l'articulation du SRADDET avec les autres schémas structurants de la Région

3) L'attention à apporter pour que le choix des 4 espaces territoriaux ne se traduise pas par une nouvelle strate administrative.

Cependant le 1er collège relève positivement que d'autres points importants de l'avis du CESER sur le SRADDET arrêté le 18/10/2018 aient été repris comme réserves ou recommandations dans les conclusions motivées de la commission d'enquête. Notamment :

- *Le caractère insuffisant de la gouvernance envisagée*
- *L'absence d'une véritable politique foncière*
- *Le fait que la rénovation des logements anciens n'ait été considérée que sous le seul angle de la rénovation énergétique.*
- *La place trop faible accordée aux transports fluviaux, maritimes et aériens*
- *L'absence de prise en compte de l'état et des perspectives de l'économie maritime*
- *La nécessaire modification de la règle LD2 OBJ 47 sur l'objectif de réduction de 50% de consommation d'espace à l'horizon 2030 par rapport à la période 2006/2014, afin de ne pas pénaliser les territoires qui ont été vertueux ces dernières années et ceux déjà soumis à la loi Montagne ou à la loi Littoral.*

Le 1er collège constate malheureusement que la Région n'a suivi que très partiellement les conclusions de la commission d'enquête, elles-mêmes en-deçà des principales recommandations du CESER figurant dans son précédent avis de février 2019. Une prise en compte plus large de ces conclusions aurait été souhaitable.

L'ensemble des points évoqués ci-avant figurant dans l'avis présenté ce jour,

Le 1er collège votera cet avis.

Intervention de Daniel TOURLAN
au nom des groupes CGT et FSU et Solidaires (2ème Collège)

Il n'est pas question de revenir ici sur les appréciations portées par nos groupes sur le SRADDET que nous avons déjà largement développées lors des déclarations prononcées à l'occasion des deux précédents avis du CESER.

Le CESER a investi beaucoup d'énergie dans la préparation de ce SRADDET car nous avons estimé, à juste raison, qu'il s'agit d'un document structurant pour l'avenir de notre région. De nombreuses préconisations ont été émises par notre Assemblée que nous souhaitions voir prises en compte par le Conseil Régional. Hélas ! Une fois de plus, nous devons bien constater que ce dernier fait peu de cas des avis de la société civile organisée comme le souligne cet avis. Oui, comme il est écrit, la prise en compte est vraiment « minimaliste ».

Les conclusions de la Commission d'enquête sont sévères pour l'exécutif régional.

En ce qui concerne les modalités d'élaboration, de consultation, elle pointe l'absence des citoyens aux consultations et un document complexe difficile à s'approprier sans réelle volonté des rédacteurs qu'il en soit autrement.

En termes de contenu, elle insiste sur l'insuffisance de la politique du logement et des transports, l'inadaptation aux territoires alpins (pourtant le Vice-Président chargé du SRADDET en est un représentant !) mais aussi l'absence d'ambition et de vision pour le domaine maritime.

Autant de zéros pointés adressés à l'exécutif régional !

Pour autant, ce dernier n'a pas jugé utile d'apporter d'inflexion sérieuse au document final.

A l'arrivée, un SRADDET sans souffle véritable qui se contente de porter une vision de l'aménagement du territoire au seul service des entreprises et du développement économique et fait peu de cas de la satisfaction des besoins des populations et des territoires.

Les groupes CGT, FSU et Solidaires voteront l'avis.

Intervention d'Anne Marie TABUTAUD
au nom des 3ème et 4ème Collèges

Les 3ème & 4ème collèges partagent les conclusions du projet d'avis.

Ils déplorent très vivement qu'après un très important travail de fond, fouillé, documenté, argumenté qui a très fortement mobilisé et intéressé tous les conseillers et les collaborateurs administratifs du CESER, l'Avis émis par notre assemblée en février 2019 n'ait été que partiellement et imparfaitement pris en compte, alors même que plusieurs observations pertinentes du CESER avaient été reprises et ainsi validées par la commission enquête.

Sans se décourager mais avec perplexité et, en même temps, détermination les conseillers des collèges 3 et 4 interpellent donc l'exécutif régional sur la vanité de l'important travail consacré par eux au SRADDET, comme sur la place que les élus régionaux accordent aux avis et aux alertes de la société civile que le CESER dans sa diversité, à vocation à représenter.

Les collèges 3 et 4 voteront l'Avis.

Intervention de Patrick HEINTZ (4ème Collège)

Je précise que je m'exprime à titre personnel.

Tout d'abord, je m'interroge sur la portée de cet avis sans remettre toutefois en cause l'immense travail de nos collègues.

Personnellement, je m'abstiendrai de le voter car j'aurais souhaité que sur le SRADDET le CESER marque expressément sa position par un avis négatif et cela pour deux raisons majeures :

1. *Le CESER a été insuffisamment pris en compte dans son élaboration et rien n'est prévu à son suivi et à son évaluation. Il est temps sur ce point de clarifier notre positionnement et nos exigences.*
2. *Le choix du cadre territorial d'application en quatre territoires fait disparaître des radars le Var coupé en deux et ne correspond à aucune réalité. Il compliquera considérablement la mise en œuvre de ce schéma notamment au niveau de la gouvernance.*

27, Place Jules Guesde - CS 80255 - 13235 Marseille Cedex 02
Téléphone : 04 91 57 53 00
e.mail : ceser@maregionsud.fr
Site web: www.ceserpaca.fr
Site Newsletter : ceser@regionpaca.com