Fédération régionale d'associations de protection de l'environnement
Association loi 1901 déclarée en préfecture le 15 septembre 2008
Agréée au titre du code de l'environnement

Monsieur Antoine CHEREAU
Vice-président
Conseil régional des Pays de la Loire
1 rue de la Loire
44000 NANTES

Angers, le 13 janvier 2023

Courrier 23-003
Objet : Modification du SRADDET Pays de la Loire – Contribution à la concertation

Monsieur le Vice-président,

La modification du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Pays de la Loire fait actuellement l'objet d'une procédure de concertation.

Vous trouverez en annexe de ce courrier les observations et propositions que nous émettons dans ce cadre.

Nous nous tenons à votre disposition pour vous les présenter oralement à l'occasion d'une rencontre à venir.

Veuillez agréer, Monsieur le Vice-président, l'expression de notre parfaite considération.

Jean-Christophe GAVALLET
Président de FNE Pays de la Loire

FNE Pays de la Loire Fédération régionale des associations de protection de la nature et de l'environnement
76 ter rue Lionnaise 49100 ANGERS / Tél. 02 41 19 54 18
www.fne-pays-de-la-loire.fr / contact@fne-pays-de-la-loire.fr
N° Siret 509 164 232 00027 – Code APE 9499Z

Fédération régionale d'associations de protection de l'environnement
Association loi 1901 déclarée en préfecture le 15 septembre 2008
Agréée au titre du code de l'environnement

Modification du SRADDET Pays de la Loire – Concertation 2022/2023
Observations de FNE Pays de la Loire

Lancée peu de temps après l'adoption du SRADDET, la modification en cours est motivée par différents sujets : lutte contre l'artificialisation des sols, logistique, stratégie aéroportuaire régionale et prévention et gestion des déchets / économie circulaire.

A titre liminaire, nous déplorons l'absence totale de mise à disposition de documents de travail favorisant l'appropriation des enjeux de cette modification par le public. Celui-ci n'est pas mis en situation de formuler des propositions étayées et fondées sur un état des lieux concernant les différents sujets traités, ce qui ne peut que nuire à la qualité du processus de consultation en cours.

La présente contribution se concentre essentiellement sur la thématique de l'artificialisation des sols, dont l'enjeu de traitement suite à l'adoption de la loi Climat et résilience du 22 août 2022 est sans conteste le plus structurant pour l'avenir du territoire.

Les trois autres sujets qui justifient la modification en cours présentent néanmoins des enjeux indéniables au plan environnemental et font l'objet de développements à la suite.

1- Thématique de la lutte contre l'artificialisation des sols

En préambule, nous ne manquons pas de relever que le renforcement des objectifs du SRADDET en matière de lutte contre l'artificialisation des sols figurait parmi nos revendications dès le lancement de la procédure d'élaboration du SRADDET.

Il ne saurait être reproché aux auteurs du SRADDET de n'avoir pu adapter le projet à un texte de loi qui n'a été adopté qu'après l'arrêt du projet. Nous regrettons en revanche que notre demande de renforcement de cet objectif, formulée tôt durant la concertation, n'ait pas été intégrée dans le projet. Ceci aurait notamment permis

d'anticiper les réflexions aujourd'hui imposées par le calendrier national de mise en conformité des SRADDET avec la loi.

La réduction par deux de la consommation d'espaces d'ici 2031 par rapport à la décennie précédente et l'atteinte du zéro artificialisation nette (ZAN) à l'horizon 2050 constituent des défis majeurs pour le territoire démographiquement attractif des Pays de la Loire. Nous insistons cependant sur le fait que ces défis imposés par le législateur sont directement dictés par les enjeux environnementaux : ceux de l'érosion de la biodiversité, de l'alimentation en eau des sols, de la captation du carbone et de la pérennité de la production agricole, pour ne citer qu'eux.

Si elle bouscule profondément les politiques d'aménagement du territoire engagées depuis plusieurs décennies, l'obligation d'atteinte de ces objectifs à l'échelle de chaque région administrative française est parfaitement justifiée et indispensable pour la soutenabilité du territoire.

Dans la mesure où la SRADDET n'a d'autre choix que de reprendre à son compte ces objectifs, il nous apparaît que, outre son office difficile de territorialisation de ces objectifs entre les différentes parties du territoire régional, l'intérêt de la modification du SRADDET est de donner aux rédacteurs des documents d'urbanisme les principales clés leur permettant d'atteindre ces objectifs à leur échelle.

Cette « boite à outils » manque dans l'actuel document, qui gagnera à être modifié en ce sens.

La convergence des politiques publiques en faveur du ZAN passe par ailleurs par une modification des actuels objectifs et règles sectoriels, dans le sens d'un renforcement de leur degré d'ambition et de contrainte. Si l'actuel SRADDET avait eu à cœur de « convaincre plutôt que de contraindre », il apparaît que cette absence de contrainte dessert les acteurs de la mise en œuvre du ZAN : c'est en effet par l'obligation de mise en œuvre de certaines mesures sectorielles allant dans le sens du ZAN que les auteurs des documents d'urbanisme trouveront les moyens pour atteindre ces objectifs.

Plusieurs des propositions que nous formulions lors de l'élaboration du document existant nous semblent de nature à favoriser l'atteinte des objectifs du ZAN, raison pour laquelle nous les reproduisions ci-après en conjugaison avec quelques autres propositions. Ces propositions ont trait au fascicule de règles, seule partie du

SRADDET présentant une portée juridique réellement opposable et donc de nature à influer concrètement sur les politiques menées sur le territoire.

Ces propositions concernent trois volets du fascicule : volet « aménagement – égalité des territoire », volet « Transports et mobilité » et volet « Biodiversité, Eau ».

Volet Aménagement – Égalité des territoires

1. Revitalisation des centralités

La loi Climat et résilience prévoit que l'atteinte de l'objectif du zéro artificialisation nette résulte d'un équilibre entre :

1° La maîtrise de l'étalement urbain ;
2° Le renouvellement urbain ;
3° L'optimisation de la densité des espaces urbanisés ;
4° La qualité urbaine ;
5° La préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville ;
6° La protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers ;
7° La renaturation des sols artificialisés

La revitalisation des centres-bourgs et centres-villes constitue donc un levier majeur pour l'atteinte du ZAN.

Les diverses dispositions issues de la loi Climat et résilience et de ses décrets d'application concernant l'urbanisme commercial seront favorables à cette revitalisation en rendant beaucoup plus difficile la création de zones d'activité en dehors ou en marge de l'enveloppe urbaine.

Ces dispositions vont nettement plus loin que ce que retient timidement le SRADDET actuel en la matière. A défaut de dispositions plus contraignantes en la matière, ce dernier gagnerait à accompagner au mieux ce mouvement en donnant aux collectivités une boite à outils leur permettant de favoriser l'accueil de certaines activités au sein des centralités, dans une logique de renouvellement urbain ou de densification.

4. Gestion économe du foncier

Il paraît nécessaire, à l'instar d'autres SRADDET (Nouvelle-Aquitaine par exemple) de **demander aux SCOT d'identifier les friches urbaines, commerciales et**

industrielles présentes sur les territoires concernés afin d'y prévoir, selon les cas, des opérations de requalification ou de renaturation. Une telle identification ne serait effectuée à l'échelle du SCOT que pour les zones à fort potentiel, avec obligation pour les PLU(i) de les compléter localement par d'autres secteurs.

Donnant lieu à une réflexion spécifique (cf. *infra*), la question de la consommation foncière liée aux plateformes logistiques doit être prise à bras le corps par le SRADDET.

5. Préservation des espaces agricoles et forestiers

Le SRADDET prévoit actuellement une règle visant à « *Éviter l'implantation de panneaux photovoltaïques à même le sol compromettant une activité agricole* ». Sa formulation purement incitative la prive malheureusement de toute portée juridique.

Nous relevons que certains SRADDET ont adopté une règle plus radicale (ex du SRADDET de Normandie : « *L'installation de panneaux photovoltaïques au sol ne doit donc pas être autorisée sur terrains agricoles et naturels.* »). Au regard de la consommation d'espaces liée à l'implantation de panneaux photovoltaïques, nous demandons la reprise de cette rédaction par le SRADDET des Pays de la Loire.

A défaut d'une interdiction totale s'agissant des terrains agricoles, il est indispensable que le SRADDET précise les critères permettant de **déterminer ce que constitue une activité agricole** afin d'éviter un contournement de cette règle. Il n'est en effet pas rare d'assister à des situations de reconversions récentes de certaines parcelles avec mise en place d'une activité agricole « alibi », non perturbée par la présence des panneaux et permettant donc leur implantation. Seul un certain nombre d'activités agricoles peuvent s'avérer compatibles avec l'installation de panneaux photovoltaïques, outre l'obligation que l'exercice de ces activités pré-existe au projet d'implantation des panneaux.

Ces propositions sont faites sous réserve de l'évolution du contenu du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, qui comportera des dispositions sur ce sujet.

6. Aménagement durable des zones d'activité

L'adoption de la loi Climat et résilience oblige à revoir cette règle en faisant de la création de nouvelles zones d'activité et extension de zones existantes une modalité exceptionnelle, le principe étant celui de l'optimisation des zones existantes et d'insertion de certaines activités dans les centralités.

L'optimisation, la requalification et la densification du foncier économique promues par cette règle du SRADDET actuel se révèlent incantatoires et sans portée juridique réelle. Nous suggérons que le SRADDET des Pays de la Loire demande aux documents d'urbanisme de fixer des objectifs de densification, de réhabilitation et de modernisation des zones existantes, à l'image de ce qui est prévu dans le même schéma en Normandie.

Volet Transports et Mobilités

11. Itinéraires routiers d'intérêt régional

La consommation d'espaces liée aux routes pèse de façon significative dans le total régional, tant de par l'artificialisation directement liée aux routes elles-mêmes qu'aux opérations d'urbanisation qu'elles sont susceptibles de susciter.

Il est par conséquent essentiel de limiter autant que possible la construction de nouvelles routes, ce que le SRADDET ne fait d'évidence pas puisqu'il identifie pas moins de 44 itinéraires routiers d'intérêt régional dont plusieurs correspondent à des projets (n°11, 13, 14, 21, 24 et 42).

Lors de l'élaboration du SRADDET actuel, nous avions insisté sur la nécessité de disposer des critères d'identification régionale de ces projets qualifiés « d'intérêt régional » et avions déploré nous être vu répondre que la sélection des projets en question découlait de leur simple inscription au sein des schémas routiers départementaux.

En l'absence d'explication complémentaire, il y a lieu de relever **l'absence de vision stratégique régionale sur ce sujet**. Celle-ci s'avère n'être qu'une agrégation des volontés départementales, elles-mêmes souvent la résultante de revendications locales d'une pertinence très variable.

L'absence de toute justification quant à la réalité de l'intérêt régional attaché à certains projets pose un réel problème en termes de planification stratégique.

En effet, l'inscription de ces projets dans le SRADDET constituera une base de justification du bien fondé de ces projets aux stades des planifications locales et opérationnelles : ceci rend indispensable que soit fourni un effort de justification quant aux besoins auxquels ces projets prétendent répondre et quant aux alternatives qui ont d'ores et déjà pu être étudiées.

Nous sommes par ailleurs fortement étonnés de **l'absence de toute ébauche d'évaluation d'incidences Natura 2000 pour ces itinéraires nouveaux**. La justification alors apportée par le Conseil régional en réponse à la remarque formulée

par l'autorité environnementale sur ce sujet ne nous paraît pas pertinente : la circonstance que le SRADDET se place à une échelle macro et au stade de la planification ne l'exempte pas de la réalisation d'une évaluation, quand bien même elle serait nécessairement moins complète qu'une évaluation réalisée au stade projet. Au contraire, l'évaluation au stade de la planification stratégique présente un grand intérêt afin de travailler à un meilleur évitement des impacts et d'éclairer ensuite les choix opérés à des stades plus opérationnels.

En l'absence de justification pertinente et d'évaluation d'incidences Natura 2000, nous ne pouvons que demander le retrait de l'ensemble des itinéraires routiers d'intérêt régional en projet du listing opéré par cette règle, ce qui concerne donc :

- le franchissement de la Loire à Nantes ;
- l'itinéraire « Saint-Philibert-de-Grand-Lieu – A83 – Clisson – Vallet – Ancenis – Nort-sur-Erdre – Savenay (jonction avec la RN 171) ;
- le franchissement de la Loire à Ancenis ;
- l'itinéraire « Cholet (jonction avec RD 13) – Beaupréau – Ancenis (jonction avec A11) ;
- la rocade de Laval
- l'itinéraire « La Roche-sur-Yon – La Rochelle (itinéraires alternatifs à l'A 831 via Ste-Hermine ou via Fontenay-le-Comte) »

Les objectifs désormais assignés à la région en matière de limitation de la consommation d'espaces ne font que renforcer le bien fondé de notre demande en ce sens dès lors que l'absence de réalisation de tels projets, à l'intérêt régional non démontré, contribuera à l'atteinte par la région de tels objectifs.

12. Renforcement des pôles multimodaux

En cohérence avec les règles 4 et 6, il convient que le SRADDET proscrive la mise en place de nouveaux pôles à l'extérieur de l'enveloppe urbaine.

Volet Biodiversité, Eau

Rarement cités dans les autres volets, les enjeux liés à la biodiversité et l'eau sont assez largement enclavés au sein de ce volet, ce qui ne pourra que limiter leur prise en compte dans les politiques sectorielles. La préservation de la biodiversité et de l'eau va pourtant de pair avec la limitation de la consommation d'espaces.

S'agissant des objectifs, on note l'absence de tout objectif chiffré pour ce qui concerne la biodiversité alors qu'il aurait été intéressant de fixer **un pourcentage du territoire couvert par un régime de protection forte**. Si tous les outils de

protection ne relèvent pas de la région, celle-ci peut toutefois contribuer à la constitution d'un réseau d'aires protégées par certains outils et en particulier les réserves naturelles régionales. Un tel objectif a par exemple été fixé par le SRADDET breton. Bénéficiant du plus faible taux en la matière à l'échelle nationale (à peine 0,4 % du territoire en protection forte), la région Pays de la Loire doit impérativement progresser de façon considérable en la matière, en pleine cohérence avec les objectifs associés au ZAN.

Ceci passe notamment par la sanctuarisation de l'estuaire de la Loire, demandée lors de l'élaboration du document actuel et faisant l'objet d'une recommandation dédiée de la commission d'enquête :

> *La commission recommande (**n° 22**) de protéger fortement, et dès à présent, l'espace remarquable de l'estuaire de la Loire afin qu'il soit identifié à terme, comme une Réserve Naturelle Nationale. D'autres milieux sur l'ensemble du territoire de la Région doivent être repérés et faire l'objet d'une protection renforcée.*

Le renforcement de la protection de la biodiversité passe plus largement par une ambition beaucoup plus forte de protection des réservoirs de biodiversité et corridors écologiques.

18. Déclinaison de la Trame Verte et Bleue régionale

La formulation retenue dans le document actuel ne retient pas plusieurs propositions que nous avions formulées au cours de la concertation relative au SRADDET. Dès lors qu'elles favoriseront l'atteinte des objectifs du ZAN, nous insistons pour qu'elles soient retenues dans le cadre de la modification en cours :

- Le SRADDET doit imposer aux documents d'urbanisme d'identifier la TVB à partir du contenu minimal qu'il définit et de la compléter au vu d'enjeux infrarégionaux : en particulier, les milieux humides, prairies ayant des enjeux écologiques forts, les landes et les pelouses sèches doivent être impérativement considérés comme réservoirs de biodiversité par les documents d'urbanisme. Nous notons que cette demande a été reprise par la commission d'enquête, qui va encore plus loin en demandant à ce que « *les zones humides, les prairies, le bocage, les haies, les landes* » soient considérées comme des réservoirs de biodiversité. Nous faisons nôtre cette demande.

- Une méthodologie régionale d'identification doit également être proposée s'agissant des ruptures de continuité et des secteurs à renaturer.

- L'identification de la TVB peut s'appuyer sur les Atlas de Biodiversité Communale, dont le SRADDET doit inciter fortement la réalisation par les collectivités territoriales, le cas échéant en mobilisant des fonds européens à cette fin.

19. Préservation et restauration de la Trame Verte et Bleue

Le SRADDET actuel est caractérisé **par la faiblesse des règles** de préservation de la trame verte et bleue.

Ceci a parfaitement été relevé par la commission d'enquête qui note :

> « *Il est indispensable de prévoir une forte préservation des réservoirs et des continuités des corridors écologiques identifiés à l'échelle de chaque territoire afin de mettre fin à la fragmentation des espaces naturels. A ce sujet les règles sont trop faibles.*
>
> *La commission d'enquête considère le SRADDET comme le document cadre des politiques régionales dans le domaine de l'environnement et de la biodiversité, même si le manque d'objectifs chiffrés et de normativité est regretté. En effet, les collectivités n'ont que des incitations et des objectifs trop lointains, sans étapes intermédiaires précises. Ainsi le rôle de ce document d'ordre supérieur pour les SCoT, PLUi et PLU n'est pas prescriptif et perd en efficacité* ».

Nous relevons que les SRADDET approuvés de régions voisines ont fixé sur ce sujet des règles donnant un cadrage plus strict aux documents d'urbanisme, favorisant l'atteinte des objectifs retenus.

Pour illustration, le SRADDET de la région Bretagne prévoit :

> « *Aucune urbanisation nouvelle n'est autorisée dans les secteurs de continuité écologique (réservoirs et corridors) identifiés par les documents d'urbanisme et les chartes de PNR sur leur territoire en s'appuyant sur la méthodologie du SRADDET.*
>
> *En prenant en compte les circonstances locales, les documents d'urbanisme rétablissent la vocation agricole ou naturelle sur les secteurs de continuité écologique identifiés. Les documents d'urbanisme et les chartes de PNR prévoient les mesures nécessaires à la préservation ou la remise en bon état des continuités écologiques identifiée.*
>
> *Les documents d'urbanisme identifient et localisent les espaces agro-naturels à préserver ou reboiser en cohérence avec la continuité ou la connexion de corridors écologiques et les secteurs prioritaires de*

renaturation identifiés en application de la règle n°II-1 du présent fascicule.

Le choix des essences de bois et des végétaux contribuant à ces objectifs doit être en cohérence avec les espèces et caractéristiques écologiques de leur territoire. »

Il nous paraît indispensable de prévoir une **préservation forte des réservoirs et corridors écologiques** identifiés à l'échelle de chaque territoire afin de mettre un coup d'arrêt à la fragmentation des espaces naturels. Ceci passe par l'interdiction claire de l'urbanisation de ces secteurs.

Nous réaffirmons l'importance de demander aux documents d'urbanisme de **protéger les éléments constitutifs du bocage et en particulier les haies**, dont la disparition liée notamment à l'intensification des pratiques agricoles est absolument catastrophique à l'échelle régionale. Ceci constitue un enjeu majeur s'agissant de la préservation de la trame verte et bleue, tout comme la restauration d'un réseau de haies dans les secteurs ayant fait l'objet de nombreuses destructions. Les documents d'urbanisme doivent être fortement incités à identifier les secteurs en question et à y prévoir des programmes de replantation.

Par ailleurs, nous déplorons le manque d'outils concrets du SRADDET en faveur des collectivités territoriales pour agir sur la restauration de la trame verte et bleue par résorption des obstacles. Ceci peut notamment être opéré via la conduite d'opérations de désartificialisation qui favoriseront l'atteinte des objectifs du ZAN.

Nous rappelons enfin que les associations de protection de la nature sont des partenaires à associer à la mise en œuvre des mesures de restauration de la continuité écologique. Elles doivent par ailleurs être associées aux actions d'amélioration de la connaissance et de sensibilisation sur la biodiversité et la fonctionnalité des milieux, notamment par l'animation et la formation.

24. Préservation des zones humides

Si le projet de SRADDET invite les documents d'urbanisme à identifier et préserver les zones humides déjà recensées via des inventaires existants, il doit également leur imposer de procéder à un tel inventaire en son absence.

A minima, il est indispensable d'imposer **qu'un tel inventaire soit systématiquement réalisé pour les secteurs dont le document d'urbanisme concerné envisage l'ouverture à urbanisation** (modalité par exemple retenue dans les SRADDET des régions Normandie, Centre – Val-de-Loire et Nouvelle Aquitaine). Ceci doit conduire à questionner l'ouverture à urbanisation en question

par la recherche d'alternatives et, le cas échéant, à entraîner l'application de la séquence « éviter, réduire, compenser ».

En cohérence avec les demandes déjà formulées, nous estimons nécessaire que le SRADDET demande aux documents d'urbanisme d'intégrer les zones humides ayant fait l'objet d'un inventaire au sein des réservoirs de biodiversité et de leur faire bénéficier d'une protection forte via le zonage.

2- Thématique de la logistique

Le SRADDET actuel n'aborde le sujet de la logistique que par le prisme des modes de transport de marchandises. Il ne porte pas la moindre ambition de limitation de l'artificialisation des sols liée à l'implantation d'entrepôts logistiques, ce qui est pourtant de son ressort (et va de pair avec les objectifs du ZAN qu'il doit décliner).

Il est nécessaire que le SRADDET fixe :
- des objectifs ambitieux en la matière, à savoir limiter très fortement l'artificialisation des sols liée à l'implantation des entrepôts logistiques ;
- des règles permettant de leur donner corps, par exemple demander aux SCOT de définit une stratégie logistique reposant notamment sur l'étude de l'implantation possible d'équipements dans des secteurs déjà artificialisés, le cas échéant moyennant la requalification de friches, avant toute artificialisation.

Nous attirons l'attention du Conseil régional sur le fait que la région Pays de la Loire fait l'objet de très nombreux projets d'entrepôts logistiques, lesquels génèrent un fort rejet de la population au regard de leur impact en termes, notamment, d'artificialisation des sols. L'absence d'état des lieux quant aux entrepôts déjà existants et l'opacité autour des projets envisagés nourrit la défiance de la population autour de ce type de projet.

Malheureusement, la présente consultation ne permet pas la mise à disposition d'un tel état des lieux. Ceci nous empêche de formuler des propositions plus étayées sur ce sujet d'importance, ce que nous regrettons très fortement.

3- Thématique de la stratégique régionale aéroportuaire

Là aussi, l'absence de tout état des lieux dans le cadre de cette consultation nuit à la capacité pour le public de s'exprimer de façon étayée.

La stratégie régionale aéroportuaire doit prendre comme clé d'entrée le réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique, à l'exclusion de toute nouvelle infrastructure.

Nous demandons à ce que le SRADDET soutienne un réaménagement de l'aéroport actuel :
- générant l'atteinte la plus limitée possible des milieux naturels et notamment aux zones humides ;
- allant de pair avec un respect des règles de couvre-feu nocturne ;
- suscitant une desserte améliorée de l'aéroport en transports en commun.

Au regard du suréquipement de la région en aéroports, le SRADDET doit exclure explicitement la constructions de nouvelles infrastructures, tout comme il doit interroger la pertinence du maintien de certaines infrastructures existantes et inutiles.

Nous demandons par ailleurs à ce que l'élaboration de cette stratégie se saisisse du sujet du développement des héliports, qui ne peut se faire au mépris de la santé des riverains : il convient de limiter leur implantation au sein de certaines infrastructures existantes, en tenant compte des nuisances sonores générées pour les riverains.

4- Thématique de la gestion des déchets / économie circulaire

Nous soutenons et serons attentifs à la bonne intégration par le SRADDET des sujets imposés par la loi AGEC et listés sur la page de la consultation. Là encore, l'absence d'éléments de contexte ne nous permet pas d'aller plus loin dans la formulation d'un avis étayé, ce que nous ne pouvons que déplorer.