

ÉPREUVE N° 1



CONCOURS EXTERNE D'INGÉNIEUR EN CHEF TERRITORIAL

SESSION 2013

Epreuve consistant, à partir d'un dossier portant sur un sujet technique, en une note visant à en faire l'analyse et à proposer une synthèse éventuellement assortie de propositions

EPREUVE N° 1

**Durée : 5 h
Coefficient : 5**

SUJET :

Dans un premier temps, vous rédigerez une note de synthèse à partir du dossier joint.

Dans un second temps, vous établirez, à l'attention des élus de votre communauté d'agglomération, en qualité d'ingénieur en chef, un ensemble de recommandations pour prendre en compte, à l'échelle d'un territoire péri-urbain, la biodiversité dans les outils de planification.

Barème de notation :

**Synthèse : 10 points
Propositions : 10 points**

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Déclaration des communes des associations de collectivités pour la biodiversité –UICN – octobre 2012	Page 3
Document n° 2	Biodiversité : les collectivités cèdent à l'appel du recensement La lettre de Localtis – 15 Mai 2012	Page 9
Document n° 3	Compenser les atteintes à la biodiversité : expériences internationales et enseignements pour la France CGDD – Août 2012	Page 11
Document n° 4	Le PLU, nouvel outil de développement durable La Gazette des communes – 31 octobre 2011	Page 15



Document n° 5	Des espaces naturels sensibles préservés mais animés La gazette des communes – 20 août 2012	Page 18
Document n° 6	Schémas de cohérence écologique : Tisser les bons réseaux Environnement Magazine – 1 ^{er} septembre 2012	Page 20
Document n° 7	Urbanisme : les Scot s'adaptent difficilement au Grenelle La Gazette des Communes – 17 décembre 2012	Page 28
Document n° 8	Circulaire relative à la feuille de route des services déconcentrés dans le domaine de l'eau, de la biodiversité et des paysages pour la période 2013-2014 –Extraits – 11 février 2013 – extraits	Page 31
Document n° 9	Décret no 2012-1492 du 27 décembre 2012 relatif à la trame verte et bleue	Page 39
Document n° 10	Grenelle 1: Le volet « urbanisme et biodiversité » La gazette des Communes - 25/07/2011	Page 44

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au **sujet**, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.



Déclaration commune des associations françaises d'élus et de collectivités territoriales pour la biodiversité

*Les collectivités territoriales françaises et
leurs associations mobilisées pour
préserver, restaurer et valoriser la
biodiversité*

Onzième réunion de la Conférence des Parties (COP 11)

Convention sur la diversité Biologique

Hyderabad, Inde, 8 - 19 octobre 2012.

'Cities for Life : City & Subnational Biodiversity Summit'

Hyderabad, Inde, 15 - 16 octobre 2012.

Avec le soutien et la collaboration du Comité français de l'UICN



Nous, les associations françaises d'élus et de collectivités territoriales :

1. **Rappelons** que la sauvegarde de la biodiversité constitue un enjeu majeur pour l'humanité, la diversité biologique soutenant le fonctionnement des écosystèmes et fournissant des services écosystémiques essentiels au bien-être humain et au développement économique, social et culturel de nos sociétés (sécurité alimentaire, santé humaine, préservation de la qualité de l'air et de l'eau, récréation et loisirs, cultures et traditions...),
2. **Sommes profondément préoccupées** par le rythme effréné de perte de biodiversité à l'échelle mondiale induite par l'homme (dégradation des milieux naturels, surexploitation des ressources naturelles, pollutions, introduction d'espèces envahissantes, dérèglements climatiques) et par l'ampleur de ses conséquences environnementales, sociales, économiques et culturelles,
3. **Réaffirmons** que les richesses naturelles extraordinaires qu'abrite la France lui confèrent une responsabilité de premier plan dans la lutte contre l'érosion de la biodiversité mondiale : la France est le seul pays présent dans 5 des 34 points chauds de la biodiversité (Méditerranée, Caraïbes, Nouvelle-Calédonie, Iles de l'Océan Indien et Polynésie-Micronésie) et dans 1 des 3 zones forestières majeures de la planète (Amazonie) ; avec ses territoires ultramarins, la France est présente dans les trois grands océans et possède le 2^{ème} domaine maritime au monde avec 10% des récifs coralliens et lagons,
4. **Constatons** toutefois la vulnérabilité de ce patrimoine naturel, la France se situant au cinquième rang des pays hébergeant le plus grand nombre d'espèces animales et végétales menacées au niveau mondial, dont la majorité sont présentes en outre-mer,
5. **Sommes profondément préoccupées** par le rythme croissant de perte de biodiversité à l'échelle nationale: la France métropolitaine s'artificialise au rythme d'un département français moyen (soit environ 610.000 ha) tous les sept ans, et grâce à la Liste rouge des espèces menacées en France, nous savons qu'aujourd'hui une espèce d'amphibien sur cinq, une espèce de mammifère sur dix, une espèce de poisson d'eau douce sur cinq, près d'un quart des oiseaux nicheurs, et plus d'un quart des crustacés d'eau douce sont menacés de disparition,
6. **Rappelons** que face à cette situation d'urgence une forte mobilisation internationale est en marche, notamment depuis l'adoption, lors du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992, de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (CDB) et de ses trois objectifs visant la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments constitutifs et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques,
7. **Rappelons également** que cette mobilisation internationale a été réaffirmée lors de la dixième conférence des parties à la CDB en octobre 2010 à Nagoya :
 - par l'adoption du Plan stratégique pour la diversité biologique 2011 – 2020 et de ses 20 objectifs d'Aichi visant à mettre un terme à l'appauvrissement de la diversité biologique à horizon 2020 ;

- 5
-
- par l'adoption de la décision X-22 relative au Plan d'action sur les gouvernements infranationaux, les villes, et les autres collectivités territoriales pour la biodiversité,
8. **Souline** que la France a concrétisé son engagement à la Convention sur la diversité biologique, qu'elle a ratifiée en 1994, par l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale pour la biodiversité lancée en 2004 et actualisée en 2011,
9. **Affirmons** l'importance cruciale de la participation des collectivités territoriales et de leurs réseaux aux efforts mondiaux de protection et d'utilisation durable de la diversité biologique, car c'est au niveau des territoires que les questions relatives à la diversité biologique sont traitées de la manière la plus efficace (connaissance des territoires, détection de leviers d'actions impactant la biodiversité comme l'urbanisme, les transports, les espaces verts publics, la gestion de l'eau, savoir faire du développement local, capacité d'innovation et d'expérimentation, animation au plus proche du citoyen...),
10. **Nous nous félicitons** de l'implication grandissante des collectivités territoriales en faveur de la biodiversité, au travers notamment :
- des *déclarations des Maires du Monde* réaffirmant leurs préoccupations face à la perte de biodiversité et l'urgente nécessité d'impliquer les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB), lors des trois conférences « Villes et Biodiversité » tenues à Curitiba en mars 2007, à Bonn en mai 2008 et à Nagoya en octobre 2010 ;
 - des travaux du *Global Partnership on Cities and Biodiversity* (Partenariat mondial sur les villes et la biodiversité) lancé à la quatrième Session du Congrès mondial de la nature le 7 octobre 2008 et permettant de fructueuses collaborations entre les collectivités territoriales et le Secrétariat de la Convention sur la Diversité Biologique, le PNUE (unité « Environnement Urbain »), le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (UN-HABITAT), l'UNESCO, ICLEI et l'UICN ;
 - de la mise en place en 2013 de *MEDIVERCITIES*, un réseau méditerranéen visant à améliorer la mise en œuvre de la Convention sur la Diversité Biologique et des Stratégies et plans d'actions nationaux pour la biodiversité dans la région méditerranéenne au niveau local, grâce à l'implication de gouvernements, de gouvernements infranationaux, d'autorités locales, de villes et de leurs partenaires ;
 - de l'initiative *Local Action for Biodiversity* (LAB), un programme mondial autour de la biodiversité urbaine coordonné par ICLEI ;
 - du programme *Urban Biodiversity and Ecosystem Services* (URBES), un projet de recherche qui vise à combler le déficit de connaissances sur les processus d'urbanisation et les services écosystémiques urbains générés par la biodiversité. Il s'agit d'un projet de collaboration transdisciplinaire entre les neuf instituts de recherche européens, l'ICLEI et l'UICN ;
 - des actions de coopération menées par l'UICN avec les collectivités territoriales, et en particulier celles du Comité français de l'UICN portant sur les stratégies régionales pour la biodiversité, les services écosystémiques et les indicateurs de biodiversité,
11. **Souline** la mobilisation croissante des collectivités territoriales françaises et de leurs associations pour répondre aux objectifs nationaux et internationaux de préservation de la biodiversité au travers notamment de :

- la réalisation d'inventaires et de la mise en place d'observatoires locaux, départementaux et régionaux de la biodiversité ;
 - l'élaboration et de la mise en œuvre de stratégies territoriales pour la biodiversité et de plans d'actions locaux (stratégies régionales pour la biodiversité, Agendas 21, Schémas départementaux des espaces naturels sensibles, Plan Biodiversité de ville, ...);
 - leur implication dans la mise en œuvre d'un réseau écologique sur le territoire ;
 - la création et la gestion d'espaces protégés ;
 - la mise en place de partenariats durables avec des acteurs de la protection de la nature,
12. **Reconnaissons** la nécessité de renforcer notre implication pour la préservation de la biodiversité compte tenu de l'urgence de la situation.

Par conséquent, nous, les associations françaises d'élus et de collectivités territoriales, nous nous engageons à agir et à mobiliser nos collectivités adhérentes pour contribuer activement à la réalisation des objectifs d'Aichi en mettant en œuvre le Plan d'action sur les gouvernements infranationaux, les villes, et les autres collectivités territoriales pour la biodiversité au travers notamment des actions suivantes :

Mobilisation politique et sociétale

- ❖ participer à la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour la biodiversité en encourageant les collectivités territoriales à élaborer et mettre en œuvre des stratégies territoriales pour la biodiversité (en métropole et en outre-mer) participatives et basées sur un diagnostic stratégique de leur territoire ;
- ❖ sur la base de ces stratégies dédiées, contribuer à une meilleure prise en compte transversale de la biodiversité et des services qu'elle rend à nos sociétés dans toutes les politiques du territoire national métropolitain et d'outre-mer (intégration des enjeux de préservation de la biodiversité dans les politiques sectorielles du territoire, dans les politiques publiques d'achat...);
- ❖ favoriser l'intégration de la biodiversité dans les politiques et projets de lutte contre le changement climatique reconnaissant le rôle des écosystèmes dans l'atténuation et l'adaptation aux effets du changement climatique ;
- ❖ encourager la mise en œuvre d'actions de communication, d'éducation et de sensibilisation à la biodiversité à l'attention des différents publics (élus, décideurs, grands publics, scolaires, etc.) ;
- ❖ encourager et promouvoir les initiatives citoyennes, comme les chantiers nature et les sciences participatives, ainsi que les évènements, manifestations et évènements locaux et nationaux en faveur de la préservation de la biodiversité, comme la fête de la nature ou le jour de la nuit ;
- ❖ appréhender les problématiques et les enjeux liés à la préservation de la biodiversité en lien avec les territoires limitrophes, en considérant le contexte biogéographique global dans lequel s'inscrit le territoire, ainsi que l'ensemble du périmètre concerné par ses activités (approvisionnement, impacts potentiels, etc.) ;

- ❖ promouvoir et soutenir une coopération décentralisée directe en matière de biodiversité avec d'autres collectivités ou associations dans le monde ;
- ❖ contribuer à inciter le secteur privé à intégrer les enjeux de biodiversité dans les stratégies d'entreprises, à engager des actions pour préserver et restaurer la biodiversité ;
- ❖ contribuer à favoriser l'action des ONG en renforçant notamment les aides directes mais aussi en les impliquant davantage dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques territoriales ;
- ❖ soutenir l'élaboration et la mise en place de dispositifs de suivi-évaluation, basés notamment sur l'utilisation de l'Indice de Singapour sur les villes et la biodiversité (CBI), et adaptés aux différents échelons de collectivités territoriales afin qu'elles puissent mesurer leur implication en faveur de la biodiversité et évaluer leurs réponses aux principaux engagements nationaux et internationaux assurant ainsi une cohérence entre les différents niveaux d'objectifs ;

Gouvernance

- ❖ promouvoir et appuyer la représentation des collectivités territoriales françaises et de leurs réseaux au sein des délégations dans les réunions et activités officielles se déroulant dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique et autres grands événements mondiaux relatifs à la préservation de la biodiversité, comme le congrès mondial de la nature de l'UICN, afin qu'elles puissent exprimer leurs besoins et leurs attentes dans ce domaine ;
- ❖ inciter au renforcement du dialogue et à la création de partenariats entre les collectivités territoriales, et les acteurs de la biodiversité (organisations non gouvernementales œuvrant pour la préservation de la biodiversité, secteur privé, institutions, autres échelons de collectivités territoriales, citoyens, ...)
- ❖ participer à l'organisation à l'échelle des territoires métropolitains et d'outre-mer des conférences environnementales annuelles ;
- ❖ favoriser la création de comités régionaux biodiversité ;

Réduction des pressions, restauration et compensation

- ❖ encourager à la réduction de la fragmentation et l'artificialisation du territoire qui peut se traduire pour les collectivités territoriales par :
 - la mise en œuvre opérationnelle de la trame verte et bleue (TVB) en métropole comme en outre-mer (DOM et COM) ; participation active à l'élaboration et à la mise en œuvre des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) et à leur prise en compte dans les documents d'urbanisme (SCoT, PLU) ainsi que dans les documents de planification et projets d'aménagement des collectivités ;
 - la définition et l'application d'une politique de compensation écologique avec un objectif de non perte nette de biodiversité sur les nouveaux projets d'urbanisme, d'aménagement et d'infrastructure ;
 - l'acquisition foncière des milieux remarquables ;

-
- le renforcement de la lutte contre l'étalement urbain ;
 - ❖ promouvoir un développement encadré des énergies renouvelables pour contribuer à la fois à la lutte contre le changement climatique et à la préservation de la biodiversité, avec des projets ne concourant pas à l'artificialisation du territoire ou à la dégradation des milieux naturels ;
 - ❖ soutenir une pêche durable permettant d'assurer un prélèvement respectant le renouvellement des ressources halieutiques, de reconstituer les stocks dégradés et de garantir la résilience des écosystèmes marins ;
 - ❖ soutenir une agriculture durable et équitable prenant davantage en compte la fonctionnalité des écosystèmes, en limitant notamment les intrants (engrais, pesticides...), et favorisant les produits locaux et de saison ;

Aires protégées, espèces et écosystèmes

- ❖ encourager le renforcement de la création des aires protégées et améliorer leur gestion ;
- ❖ soutenir les différents projets de préservation des espèces menacées ;
- ❖ encourager le renforcement de la gestion des espèces exotiques envahissantes, spécialement en outre-mer et développer en particulier la réglementation pour prévenir de nouvelles invasions biologiques ;

Financement de la biodiversité

- ❖ faire de la préservation et de la valorisation de la biodiversité un des objectifs prioritaires des acteurs du territoire afin de mobiliser les moyens d'intervention, financiers et humains, nécessaires ;
- ❖ contribuer à la réforme des aides publiques dommageables à la biodiversité et inciter une fiscalité favorable à la biodiversité ;

13. **Affirmons** que nous ne pourrions pas réaliser nos buts sans le soutien et l'engagement des gouvernements nationaux, des collectivités territoriales, des partenaires financiers et des organisations compétentes.

Aussi, nous appelons les Parties à la Convention à soutenir les actions menées par les collectivités territoriales et les organisations compétentes des gouvernements locaux destinées à évaluer, planifier, mettre en œuvre et assurer la surveillance de la conservation de la diversité biologique. Ceci pourrait se traduire notamment par une orientation adéquate des ressources financières et de la fiscalité visant une amélioration de l'efficacité des fonds publics pour la biodiversité et par un renforcement des capacités d'intervention des collectivités territoriales sur les plans réglementaire et financier. Il convient notamment de permettre l'expérimentation dans les territoires.

Biodiversité : les collectivités cèdent à l'appel du recensement

DOCUMENT n° 2

Pour renforcer l'intégration de la biodiversité dans leurs politiques locales et préparer le terrain des trames verte et bleue, de nombreuses collectivités réalisent des inventaires de la faune et de la flore. En s'appuyant le plus souvent sur les savoir-faire locaux.

Le conseil général de Seine-et-Marne vient de publier un état des lieux de sa faune sauvage. Un document ambitieux qui fait suite à l'atlas de sa flore et concrétise le travail de cinq années de suivis faunistiques et d'analyses scientifiques. Jean Dey, vice-président à l'environnement de ce département, explique dans sa préface qu'il s'agit d'"un outil d'aide à la décision pour les aménageurs et gestionnaires du territoire, quels qu'ils soient : de la collectivité locale qui gère des espaces verts au particulier qui jardine dans son potager, en passant par les services de l'Etat, les agriculteurs ou les forestiers".

Baliser le terrain

Cette vocation généraliste et transversale, on la retrouve dans un bon nombre d'inventaires pilotés par des collectivités. Celles-ci inscrivent pour la plupart leur réalisation dans le cadre de leur Agenda 21 et de leur politique locale en matière de biodiversité. C'est le cas à Anglet, une commune des Pyrénées-Atlantiques, qui lance un inventaire de sa faune et de sa flore à finaliser d'ici la mi-2013. L'exercice n'est pas fortuit : cette municipalité y voit un jalon indispensable à l'élaboration de sa stratégie communale de gestion des espaces naturels. En effet, sans connaissances précises, difficile de savoir où placer le curseur en termes de préservation. Dans ce domaine, les communes ne partent pas de zéro. Avant de se lancer, le bon réflexe consiste ainsi à s'appuyer sur les connaissances existantes : herbiers, cahiers d'habitats Natura 2000, données déjà compilées par des conservatoires... Jean-Loup Gaden, écologue au sein du bureau d'études Ecotope flore faune, recommande aussi de ne pas négliger les travaux, souvent foisonnants mais pas forcément bien connus, qui sont effectués localement par les associations environnementales.

Compiler et cibler

Partant de là, un travail de synthèse s'impose. En Seine-et-Marne, il a été réalisé en interne par des chargés de mission qui ont su s'appuyer sur de nombreux partenaires, dont une dizaine d'associations franciliennes. Ailleurs, ce sont les services environnement ou espaces verts qui s'en chargent, en s'appuyant généralement sur le savoir-faire d'acteurs locaux tels que la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) ou des centres permanents d'initiatives pour l'environnement (CPIE). Dans le Cantal, plusieurs communes ont missionné le CPIE local pour réaliser un tel atlas. De même dans le val d'Authie, une région à cheval sur le Pas-de-Calais et la Somme, où le CPIE accompagne plusieurs communes dans la démarche. A Melle, dans les Deux-Sèvres, la campagne d'inventaire est assurée par une association et un groupe ornithologique connus dans le département. Seconde étape : cibler les espèces et le périmètre à sonder. A Anglet, certains pans de la ville ayant déjà été sondés (le littoral, la zone aéroportuaire), l'inventaire se concentre sur celles qui ne l'ont pas été. En Bretagne, un accent particulier est mis sur la biodiversité des sols. Et à La Rochelle, une ville qui s'engage elle aussi dans la réalisation d'un atlas de la biodiversité communale, quatre espèces emblématiques (écureuil roux, hérisson, papillons Flambe et Machaon, orchidées) vont être mises en avant avec l'appui de la LPO. Car l'écueil à éviter est de viser l'exhaustivité.

Atlas de la biodiversité communale : un bilan mitigé

10

On l'aura compris : libre aux collectivités de donner à leur inventaire la forme qui leur sied. Il n'en reste pas moins qu'en dehors des initiatives menées un peu partout sur le territoire, une esquisse d'action nationale a débuté en 2010 avec le lancement des atlas de la biodiversité communale (ABC). Impulsée par le ministère de l'Ecologie, cette démarche délimite un certain cadre de travail et les contours des inventaires à réaliser : présence de cartographies des habitats, dominante pluridisciplinaire, recours à des chargés de mission issus du service civique... Testée dans sept communes-pilotes, elle devrait donner lieu en fin d'année à un bilan d'étape. Mais parmi ces communes, certaines rencontrent des difficultés pour aller jusqu'au bout de la démarche. "La dynamique s'est essoufflée, on a pu commencer l'inventaire la première année mais le robinet des aides a été coupé et la suite n'a pu être financée", confie l'une d'elles. A Haubourdin (Nord), dans l'une de ces communes-pilotes, l'obstacle a pu être en revanche dépassé : l'atlas de la biodiversité communale est attendu pour la fin de l'année.

Morgan Boëdec / Victoires éditions

La Lettre de Localtis du 15/05/2012

Compenser les atteintes à la biodiversité : expériences internationales et enseignements pour la France

Les mesures compensatoires sont des actions écologiques, par exemple la restauration de mares ou de prairies, permettant de contrebalancer les pertes de biodiversité dues à des projets d'aménagement (autoroutes, parcs éoliens, lotissements, etc.), lorsque l'aménageur n'a pu ni éviter ces pertes ni les réduire. Pour se donner les outils d'une compensation plus efficace, le ministère du Développement durable a consulté 29 pays sur leurs pratiques de compensation, les obstacles et les solutions appliquées. Le degré de maturité des politiques de compensation varie fortement selon les pays. Des schémas communs ressortent néanmoins en termes de méthodes d'évaluation, d'outils économiques, financiers et juridiques. Certaines solutions pourraient inspirer le cadre méthodologique français en cours d'élaboration.

Une mesure compensatoire est une action écologique visant à restaurer ou recréer un milieu naturel en contrepartie d'un dommage à la biodiversité provoqué par un projet ou un document de planification. Elle ne porte que sur l'impact résiduel après les mesures d'évitement et de réduction des impacts, qui sont prioritaires. Par exemple si la construction d'une route conduit, malgré les autres mesures prises, à détruire une zone humide, l'aménageur peut proposer en compensation de restaurer une zone humide assurant les mêmes fonctions écologiques, à proximité du site impacté.

Pour compenser, l'aménageur doit identifier un site adapté, mettre en œuvre des mesures techniques efficaces et pérenniser leurs effets avec les acteurs du territoire. La compensation doit également être complémentaire aux actions publiques, notamment lorsqu'elle vise des espaces et des espèces protégés.

S'inspirer des expériences étrangères pour continuer de renforcer le système français

En France, la compensation figure dans plusieurs textes réglementaires relatifs aux études d'impact environnemental des projets, à Natura 2000, à la loi sur l'eau, etc. La qualité des mesures, leur application et leur efficacité restent cependant partielles du fait de la multiplicité des procédures d'instruction, de l'absence de cadre méthodologique et du manque de contrôle des mesures engagées.

Pour contribuer à stopper la perte de biodiversité d'ici 2020, engagement pris par la France au niveau international, une nouvelle dynamique est lancée avec un renforcement réglementaire récent et l'élaboration en cours d'un cadre méthodologique partagé [2]. La France expérimente également depuis

2008 le système des banques de compensation, outil économique visant à anticiper et à mutualiser les besoins de compensation de petits projets.

Afin de tirer les enseignements des pratiques de compensation à l'étranger, une étude de parangonnage a été menée par le Ministère du développement durable via les Services économiques de la Direction générale du Trésor [1]. Elle a porté sur 29 pays et a été réalisée à partir d'un questionnaire.

Les 29 pays étudiés

Union européenne (UE) : Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède.

Hors UE : Argentine, Australie, Brésil, Canada (Québec), Chili, Chine, États-Unis, Éthiopie, Inde, Japon, Kenya, Maroc, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pérou, Russie, Suisse, Vietnam.

Une obligation de compensation variable selon les pays et les milieux naturels visés

La compensation n'est pas mise en œuvre dans tous les pays, soit parce qu'elle est considérée comme un « droit à détruire la biodiversité » (Kenya), soit parce qu'elle nécessite, effectivement, de nouvelles compétences (Vietnam).

Dans les autres pays, la compensation des atteintes à la biodiversité est prévue dans l'évaluation des projets, souvent de façon marginale par rapport aux autres composantes de l'environnement (air, bruit, etc.). En plus de ce cadre général, 19 pays ciblent la compensation pour des milieux naturels prioritaires, à l'image des forêts au Brésil, de la végétation indigène en Australie ou des zones humides aux États-Unis. Ce ciblage rend alors la compensation plus contraignante.

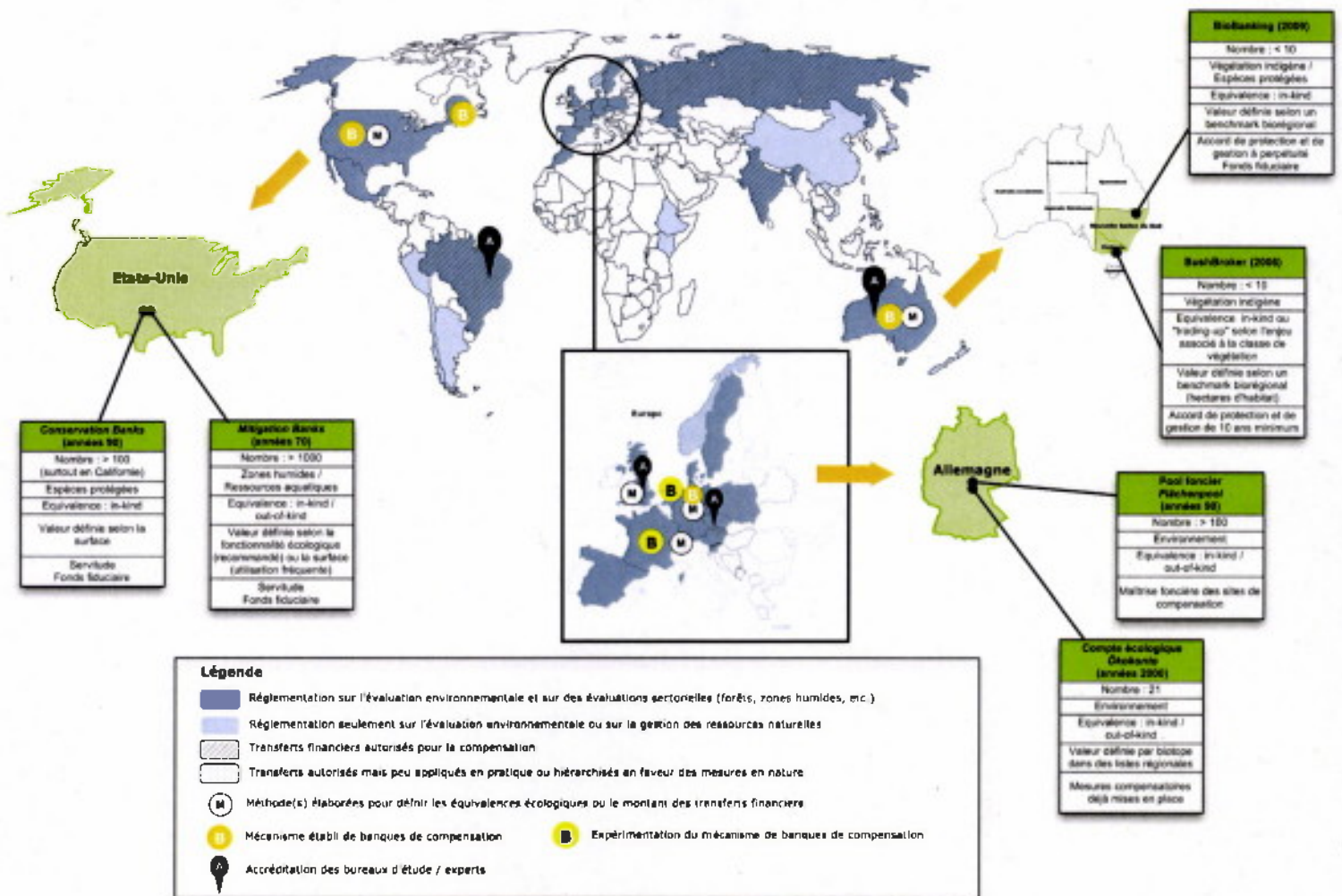


Figure 1 : État des lieux de la mise en œuvre des mesures compensatoires dans les pays étudiés

Un bilan mitigé des pratiques

Parmi les pays appliquant des mesures compensatoires, seuls quelques uns ont évalué leur efficacité, souvent en demi-teinte. Aux Pays-Bas, d'après une évaluation de la Cour des comptes de 2009, les autorités ne garantissent pas suffisamment la pertinence des mesures compensatoires, leur mise en œuvre à temps et leur gestion à long terme. Aux États-Unis, une étude sur 30 mesures compensatoires en Californie démontre qu'entre la moitié et les trois quarts n'auraient pas atteint leur objectif. Au contraire, la Suisse a constaté qu'en 25 ans, la perte globale de surface des milieux humides serait limitée à 1 %, grâce notamment à la surveillance exercée par les organisations non gouvernementales (ONG).

Certifier les prestataires pour améliorer la qualité des mesures compensatoires

Pour concevoir une mesure compensatoire, l'aménageur peut faire appel à des prestataires. Le rôle de ces derniers est alors essentiel pour réaliser des inventaires de qualité et proposer des mesures pertinentes. C'est pourquoi certains pays comme le Brésil, le Royaume-Uni ou la Suisse habilite les bureaux d'études ou certifient les compétences des écologues.

En France, où plus de 4 000 études d'impact environnemental sont réalisées chaque année, une réflexion est en cours pour élaborer un code déontologique, comme première étape vers un dispositif de reconnaissance des bureaux d'étude [3].

Compenser via un transfert financier et non directement « en nature » : une pratique marginale et souvent de dernier recours

Alors que dans la plupart des pays, l'aménageur prend en charge directement la compensation « en nature », 14 des pays étudiés autorisent le versement d'une somme à un fonds, un organisme public ou une collectivité, qui devient alors responsable de la mise en œuvre de la compensation. Cette alternative existe soit en dernier recours lorsque l'impact résiduel n'est pas compensable (Allemagne, Autriche, etc.), soit comme mode de compensation à part entière (Brésil, Inde, Russie). Au Pérou, le transfert financier s'apparente à un paiement pour services environnementaux, sous forme de financement de projets de développement en faveur des populations locales impactées par une infrastructure.

L'analyse de ces pratiques suggère que le recours aux transferts financiers doit être encadré au vu des risques de déresponsabilisation de l'aménageur, de sous-estimation des montants et de l'incertitude sur leur affectation. Le transfert financier peut avoir pour effet de se substituer aux financements publics en faveur de la biodiversité, comme observé au Brésil. Pour gérer ces risques, le périmètre des transferts est généralement restreint à certains milieux (forêts, zones humides, habitats marins), et des institutions sont prévues pour collecter et utiliser les fonds. L'animation de ces institutions fait parfois défaut, comme en Inde où le fonds de compensation de la déforestation, mis en place en 2002, n'a pas été utilisé avant 2009.

En France, les transferts financiers ne sont pas autorisés, à l'exception des milieux régis par le code forestier où ils sont peu mis en pratique. Des financements, par exemple de travaux de recherche, peuvent accompagner et renforcer les mesures écologiques au sein d'un programme de compensation mais non s'y substituer.

Anticiper et mutualiser les besoins de compensation via des banques : un mécanisme multiforme

Afin d'anticiper et de mutualiser les besoins de compensation, quelques pays, les États-Unis, l'Australie et l'Allemagne, ont introduit la possibilité pour l'aménageur de s'adresser à un tiers spécialisé : un opérateur d'une banque de compensation, public ou privé. Ce mécanisme est expérimenté en France, aux Pays-Bas et au Québec.

Une banque de compensation concerne un site naturel sur lequel un opérateur met en œuvre des actions écologiques, en anticipation des besoins de compensation liés à de futurs projets d'aménagement au sein du territoire concerné. L'opérateur peut être propriétaire du site ou conclure des contrats de gestion avec les propriétaires ou exploitants (agriculteurs, forestiers). Il valorise ses actions par la vente progressive de crédits à des aménageurs devant compenser leurs impacts sur les mêmes habitats ou espèces que ceux visés par la banque. Le prix du crédit s'appuie sur le coût de l'opération et/ou l'offre et la demande.

Les banques font toutes l'objet d'un encadrement important de l'État, tout en reposant sur des schémas institutionnels variés : les opérateurs sont des entreprises privées (États-Unis), des propriétaires terriens (Australie) ou des communes (Allemagne). Les banques visent à faciliter la mise en œuvre de la compensation : effectivité de la compensation avant l'impact, meilleur rapport coût-

efficacité, cohérence écologique liée au regroupement de besoins de compensation sur un même site, simplification du contrôle. Dans les pays où elles sont implantées, les banques tendent à devenir un mode privilégié de compensation, comme aux États-Unis où elles sont préconisées par les autorités pour les zones humides. Toutefois, les bilans écologiques aux États-Unis et en Australie montrent que plusieurs banques n'ont pas atteint leurs objectifs (voir Point Sur n°134 sur l'expérience des États-Unis).

Dans leur modèle économique, les banques doivent intégrer l'incertitude du marché lié aux besoins de compensation de futurs projets. Pour rapprocher l'offre et la demande et rendre le système transparent, les États-Unis ont introduit des bases de données en ligne et l'Australie a habilité des courtiers à faire le lien entre les aménageurs et les propriétaires gérant la biodiversité sur leurs terres.

L'émergence des banques a nécessité une évolution du cadre réglementaire des pays concernés. En Allemagne par exemple, les exigences sur l'équivalence ont été assouplies pour pouvoir mettre en place des « pools fonciers ». Pour réduire le risque de déconnexion entre la nature de l'impact et de la compensation, l'approche américaine et australienne oriente les banques sur les milieux prioritaires (zones humides, végétation indigène) et répartit l'offre sur le territoire, afin de maintenir les exigences en termes d'équivalence écologique et de proximité géographique.

En France, l'expérimentation des banques de compensation s'appuie sur des opérations diverses en termes d'habitats, d'espèces et de gouvernance. Ce choix s'explique par la diversité des enjeux de biodiversité sur le territoire et l'intérêt de tester plusieurs modèles économiques.

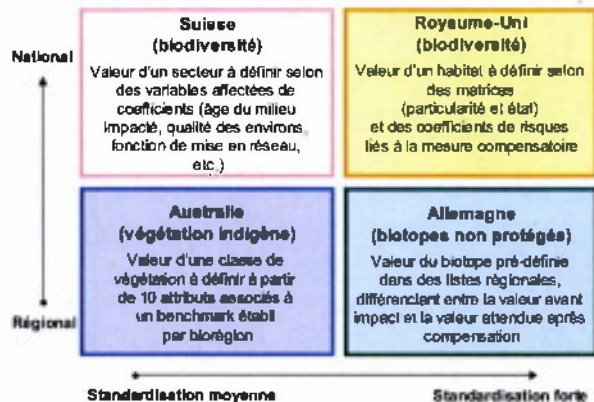
Aboutir à une compensation équivalente aux impacts : approche surfacique vs. évaluation multi-critères

Par définition, une mesure compensatoire doit être équivalente aux impacts du projet (mesure « *in-kind* »), c'est-à-dire viser le maintien de la qualité environnementale de l'habitat ou de l'espèce concerné(e). En fonction des enjeux écologiques, certains pays acceptent cependant des mesures « *out-of-kind* », portant sur des habitats ou espèces différents de ceux impactés (figure 1).

La disponibilité d'une méthode d'évaluation des pertes et gains écologiques est essentielle pour répondre aux exigences d'équivalence (*in-kind* comme *out-of-kind*) et refléter les priorités de conservation de la biodiversité. Or, la méthodologie fait souvent défaut dans les pays étudiés, où la compensation est alors définie par des ratios de surface sans démarche scientifique (ex : un hectare de forêt perdue est compensé par deux hectares de forêt restaurée).

Pour aller au-delà d'un simple raisonnement par surface, certains pays, et notamment ceux dotés de banques de compensation, ont élaboré des méthodes évaluant la qualité des milieux selon plusieurs paramètres. Ces méthodes multi-critères permettent d'exprimer les pertes et gains écologiques en nombre de points selon la même unité de mesure, afin de les comparer. Le calcul des points s'appuie soit sur des listes standardisées de valeurs par milieu (Allemagne, cas hors Natura 2000), soit sur une comparaison du milieu impacté ou restauré avec des benchmarks représentant son état optimal (Australie, États-Unis), soit sur des matrices associant critères qualitatifs et quantitatifs (Suisse, Royaume-Uni) (figure 2).

Figure 2 : Typologie de méthodes d'évaluation des pertes et gains écologiques



Les méthodes ne sont pas appliquées de façon automatique, indépendamment d'une hiérarchisation des enjeux écologiques. Pour les enjeux « faibles », l'Australie et le Royaume-Uni acceptent que la compensation porte sur un milieu plus prioritaire (« trading-up »). Pour les enjeux importants, l'équivalence est appliquée strictement : par exemple, en Australie, un impact sur un type de végétation à enjeu fort doit être compensé par l'achat d'un crédit de même type dans la même biorégion (compensation « in-kind »). Enfin, pour les enjeux les plus importants, des lignes rouges sont fixées : par exemple, la méthode suisse ne s'applique pas pour les corridors d'importance nationale, considérés irremplaçables et ne pouvant donc pas être impactés.

En France, le cadre méthodologique en cours d'élaboration [2] insiste sur la priorité donnée à l'évitement et rappelle que tout n'est pas compensable. Il propose une démarche d'évaluation de la qualité environnementale d'un milieu, reprenant les principes communs des méthodes multi-critères développées à l'étranger. Il encourage l'élaboration de méthodes ciblées sur des milieux naturels à enjeux, sans aller toutefois jusqu'à la standardisation telle que pratiquée en Allemagne pour la biodiversité non protégée.

Contrôler la compensation : des outils de suivi et la vigilance des ONG

Dans la majorité des cas, le suivi des mesures compensatoires se fait via des rapports de l'aménageur et des visites de terrain par les autorités. Toutefois, le contrôle fait défaut dans la plupart des pays étudiés, faute de moyens. Cette insuffisance empêche un retour d'expériences précis.

Face à ce constat, certains pays développent des banques de données centralisées (Suisse) ou des systèmes d'information géographique (Mexique, Inde). Ils ciblent les visites de terrain sur les projets les plus importants et, dans les pays concernés, sur les banques de compensation. Dans certains pays (Brésil, Chili, Inde, Mexique, Pays-Bas, Suisse), les ONG jouent un rôle clé dans le contrôle.

Pour en savoir plus :

Cet article a été rédigé par Delphine Morandeu (01 40 81 71 17) et Delphine Vilaysack.

[1] Ministère du développement durable, Commissariat général au développement durable. « La compensation des atteintes à la biodiversité à l'étranger - Etude de parangonnage ». Etudes et Documents n°68, août 2012.

[2] Ministère du développement durable. « Lignes directrices nationales sur l'évitement, la réduction et la compensation des impacts sur le milieu naturel ». À paraître en 2013.

[3] Ministère du développement durable, Conseil général de l'environnement et du développement durable. « Compétences et professionnalisation des bureaux d'études au regard de la qualité des études d'impact ». Rapport n°007411-01, mai 2011.

[4] Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (art. 230 et 231).

En France, une police de l'environnement, complémentaire à la police de l'eau et de la nature, sera prochainement créée pour contrôler les mesures prescrites dans les autorisations d'aménagements [4]. Par ailleurs, un outil de suivi centralisé des mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts sur l'environnement est à l'étude, afin de suivre la localisation des mesures, l'état de leur réalisation et leur efficacité.

Pérenniser les effets de la compensation : le long terme facilité par des outils juridiques et financiers

La pérennité des mesures compensatoires est essentielle pour atteindre l'objectif de non-perte de biodiversité. Elle repose sur l'engagement des aménageurs à maintenir la gestion des sites sur une durée suffisamment longue.

Cette durée est rarement inscrite dans la réglementation, mais peut être fixée au cas par cas dans les autorisations de projets. Elle varie selon les pays de un an à la perpétuité, et reste globalement faible au regard de la durée des impacts. Les exigences des autorités sur cette durée sont liées aux modalités possibles de la maîtrise foncière du site de compensation ou de ses usages. L'achat de foncier est difficile en Europe du fait de la forte pression foncière, ainsi que dans certains pays émergents (Inde) du fait des priorités en matière de développement et de sécurité alimentaire. Les contrats de gestion sont alors parfois privilégiés, par exemple avec les forestiers et les agriculteurs.

La pérennité est mieux garantie par les banques de compensation, avec des durées d'engagement allant jusqu'à la perpétuité grâce à des instruments juridiques et financiers adaptés. Les opérateurs américains et australiens peuvent recourir aux servitudes environnementales (*conservation easements*), outils juridiques qui empêchent les constructions ou certains types d'exploitation sur le site de compensation de manière perpétuelle, même en cas de vente du terrain. Pour assurer ensuite le financement de la gestion sur la durée, des fonds fiduciaires sont parfois associés aux banques : les aménageurs versent les financements dans un fonds, dont les intérêts sont versés chaque année à l'opérateur de la banque pour assurer la gestion du site. Toutefois, en Australie, on constate que ces fonds sont souvent insuffisants.

En France, la législation n'impose pas de durée minimale d'engagement. Celle-ci est définie au cas par cas. Le futur cadre méthodologique [2] pose le principe d'une durée des effets de la compensation aussi longue que les impacts du projet. L'expérimentation des banques de compensation, qui permet de mieux gérer la problématique foncière en créant des effets de synergie, repose sur une durée minimale d'engagement de 30 ans. Par ailleurs, une réflexion sur les outils fonciers permettant de sécuriser des engagements environnementaux dans la durée est en cours dans le cadre de la Stratégie nationale pour la biodiversité.

le
point sur

Commissariat général
au développement
durable

Service de l'économie,
de l'évaluation et de
l'intégration du
développement durable
Tour Voltaire
92055 La Défense cedex
Tel. : 01.40.81.21.22

Directeur de la
publication
Xavier Bonnet

Rédacteur en chef
Laurence Demeulenaere

ISSN
2100-1634

Dépôt légal
Août 2012

DOCUMENT n° 4

AS

Grenelle de l'environnement

Le PLU, nouvel outil de développement durable

Le plan local d'urbanisme (PLU) tend à se transformer en un véritable outil juridique au service du développement durable, et ce afin d'atteindre les objectifs majeurs du droit de l'urbanisme fixés par la loi du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

L'AUTEUR



JEAN-CHRISTOPHE LUBAC,
avocat à la cour
docteur en droit public
SCP Sartorio-
Lonqueue-Sagalovitsch
et associé

L'article 7 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a défini sept objectifs majeurs, inscrits aux articles L.110 et L.121-1 du Code de l'urbanisme, et tenant à la lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie.

Il s'agit de favoriser la conception d'un urbanisme global à l'échelle de l'agglomération, tendant à la préservation de la biodiversité et assurant une gestion économe des ressources et de l'espace. Autres objectifs : favoriser la mise en œuvre de travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments et créer un lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun.

L'opposabilité de ces principes devrait être garantie par le premier alinéa de l'article L.123-1 du Code de l'urbanisme, qui prévoit que le plan local d'urbanisme respecte les principes énoncés aux articles L.110 et L.121-1 du Code de l'urbanisme.

La mise en œuvre des sept objectifs s'est traduite par une modification en profondeur du PLU, par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, qui tient dans les cinq points suivants : la redéfinition du contenu des documents du PLU afin de mieux planifier la consommation de l'espace ; la prise en compte de nouveaux documents environnementaux ; la possibilité d'insertion de normes environnementales au sein du règlement ; le renforcement du contrôle du préfet du respect des objectifs de développement durable et la mise en place d'un PLU intercommunal afin de mieux maîtriser le foncier.

1. Planifier la consommation de l'espace

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a redéfini le contenu du rapport de présentation, du projet d'aménagement et de développement durable (PADD), des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et du règlement du PLU. Ces modi-

fications placent les principes de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain au cœur de ces documents.

Rapport de présentation

Le rapport de présentation devra expliquer les choix retenus pour établir le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation, et le règlement. Il s'appuiera sur un diagnostic prenant en compte les prévisions économiques et démographiques et les besoins répertoriés en matière de développement économique, les surfaces agricoles, le développement forestier, l'aménagement de l'espace, l'environnement, l'équilibre social de l'habitat, les transports, le commerce, les équipements et les services.

Il présentera une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Il justifiera les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés par le SCOT.

Projet d'aménagement et de développement durable

Le PADD, pour sa part, sera désormais mieux encadré en définissant les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. Il arrêtera les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs. Il fixera également des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Orientations d'aménagement et de programmation

Les orientations d'aménagement et de programmation devront être élaborées dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables et comprendront des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements.

2. Prise en compte de nouveaux documents

Le PLU devra être compatible avec les plans de gestion des risques d'inondation, et tenir compte des schémas régionaux de cohérence écologique et des plans climat énergie territoriaux. La prise en compte de ces trois documents devrait donc amener le PLU à tendre vers un développement durable de l'urbanisation.

Plans de gestion des risques d'inondation

Désormais, l'article L.123-1-10 du Code de l'urbanisme prévoit que le PLU doit être compatible avec les objectifs de gestion des risques d'inondation définis aux plans de gestion des risques d'inondation (1). Le contenu de ce plan, déterminé par l'article L.566-7 du Code de l'environnement, concerne les bassins ou groupements de bassins supportant un risque d'inondation important ayant des conséquences de portée nationale. Ce plan a pour objet de réduire les conséquences négatives potentielles des inondations pour la protection des intérêts liés à la santé humaine, à l'environnement, aux biens, dont le patrimoine culturel, et l'activité économique. La prise en compte de ce plan par le PLU aura pour conséquence d'introduire des dispositions tenant à la réduction de la vulnérabilité des territoires face aux risques d'inondation. Le PLU devrait également prévoir des mesures pour un développement maîtrisé de l'urbanisation en cohérence au regard du risque d'inondation. Ces mesures viseront notamment à réduire la vulnérabilité des activités économiques et du bâti et, le cas échéant, à insérer des mesures pour l'amélioration de la rétention de l'eau et une inondation contrôlée. Sa prise en compte constituera donc un obstacle à l'urbanisation des parcelles inondables.

Schémas régionaux de cohérence écologique

Le PLU devra prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique définis à l'article L.371-3 du Code de l'environnement. Ces schémas, qui se composent notamment d'une cartographie retraçant les trames vertes et les trames bleues, ont pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural. Ainsi, sa prise en compte se traduira par des mesures permettant d'éviter, de réduire et, le cas échéant, de compenser les atteintes aux continuités écologiques causées par la mise en œuvre du PLU. Le préfet portera ce schéma à la connaissance des communes ou des EPCI compétents en matière d'urbanisme.

Plan climat énergie territorial

Le PLU devra également prendre en compte le plan climat énergie territorial prévu à l'article L.229-26 du Code de l'environnement. Ce plan sera élaboré sur la base du bilan carbone réalisé par les personnes morales de droit privé em-

ployant plus de cinq cents personnes, par l'Etat, les régions, les départements, les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communes ou communautés de communes de plus de 50000 habitants ainsi que les autres personnes morales de droit public employant plus de deux cent cinquante personnes. Il contiendra les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité afin de lutter efficacement contre le réchauffement climatique ainsi qu'un programme des actions à réaliser afin, notamment, d'améliorer l'efficacité énergétique.

3. Insertion de normes environnementales

Le règlement du plan local d'urbanisme comportera trois nouvelles catégories de règles.

Performance énergétique

La loi du 12 juillet 2010 (2) a ouvert la possibilité d'insérer dans les PLU des règles de construction tendant au respect des performances énergétiques et environnementales. En effet, l'article L.123-1-5 du Code de l'urbanisme, qui définit les règles permettant d'atteindre les objectifs de développement durable fixés à l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme, a été complété par un alinéa 14° permettant au règlement du PLU d'imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées. Cette disposition pourrait donner le jour à des normes d'isolation thermique

ou à une obligation de construire des bâtiments à énergie positive au sein des règlements des PLU. Elles devraient être exprimées en termes d'objectifs à atteindre et pourraient ne s'appliquer qu'à certains secteurs d'une commune. Afin de contrôler le respect de ces règles, le service instructeur devra seulement vérifier que le pétitionnaire produise une attestation d'un contrôleur technique, d'un organisme certifié ou d'un architecte précisant qu'il respecte les performances énergétiques et environnementales exigées, comme cela est prévu aux articles L.111-9 et L.111-9-1 du Code de la construction. Ainsi, les services instructeurs des autorisations d'urbanisme n'auront pas à contrôler si les performances énergétiques sont techniquement bien respectées.

À NOTER

Le règlement du PLU pourra imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements, le respect de performances énergétiques et environnementales renforcées.

Densité minimale de construction

Le nouvel alinéa 13 bis de l'article L.123-1-5 du Code de l'urbanisme a inséré une disposition prévoyant que le PLU pourra prévoir une densité minimale de constructions dans des secteurs à proximité des transports collectifs existants ou programmés. Cette disposition répond directement à l'objectif de l'article 7 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Gre- (***)

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.
- Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

À LIRE

• « Le Grenelle 2 commenté », ouvrage collectif sous la direction d'Yves Jégouzo, Editions du Moniteur.
• « Urbanisme : une réforme des règles pour une révolution des esprits », « La Gazette », 6 juin 2011, p. 8.

(***) nelle de l'environnement tenant à la création d'un lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun. Ainsi, une demande de permis de construire projetant une densité inférieure à la densité minimale autorisée par le PLU pourra être refusée.

Aires de stationnement

Afin de limiter la consommation d'espace, le nouvel alinéa 1^{er} de l'article L.123-12 du Code de l'urbanisme prévoit qu'un PLU pourra fixer un nombre maximum d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiment à un usage autre que d'habitation, lorsque les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent.

4. Contrôle préfectoral

Le Code de l'urbanisme prévoyait que lors de la publication de l'acte publiant le PLU, le préfet pouvait adresser une lettre imposant des modifications à apporter au PLU, si celui-ci portait atteinte aux intérêts listés à l'article L.123-12 du Code de l'urbanisme. Ce mécanisme a été conservé et renforcé en rajoutant trois nouveaux points de contrôle. Désormais, le préfet vérifie que le PLU n'autorise pas une consommation excessive de l'espace et pourra sanctionner l'absence de densification des secteurs desservis par les transports collectifs ou le défaut de prise en compte suffisante des enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques. Le préfet contrôle également que le PLU ne contienne pas de dispositions applicables aux entrées de ville incompatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité urbaine, architecturale et paysagère. Il examine enfin que le PLU ne fasse pas apparaître une incompatibilité manifeste avec l'organisation des transports prévue par l'autorité organisatrice des transports territorialement compétente ou une incompatibilité manifeste avec le programme local de l'habitat.

5. PLU intercommunal

L'intercommunalisation du PLU est l'un des enjeux majeurs de la loi « Grenelle 2 » afin de limiter la consommation de la ressource foncière et favoriser des formes d'urbanisation plus denses et plus cohérentes avec les politiques intercommunales de déplacements. Le PLU intercommunal répond directement à l'objectif de l'article 7 de la loi Grenelle tenant à une conception d'un urbanisme global à l'échelle de l'agglomération. La loi incite à la mise en place d'un PLU intercommunal. Désormais, le PLU intercommunal devra couvrir obligatoirement l'intégralité du territoire de l'EPCI (C. urb., art L.123-1). L'EPCI aura son mot à dire sur le projet de PLU, même s'il est élaboré par une commune. Le PLU, élaboré sous la responsabilité de la commune, sera alors réalisé en concertation avec l'EPCI dont elle est membre. À l'inverse, lorsqu'il est élaboré sous la responsabilité de

l'EPCI, il sera accompli en concertation avec les communes membres (C. urb., art. L.123-6). Le dernier alinéa de l'article L.123-9-1 du Code de l'urbanisme offre aux communes des modalités d'opposition au projet de PLU. Désormais une commune membre d'un EPCI pourra émettre un avis défavorable sur les orientations d'aménagement et de programmation ou les dispositions du règlement qui la concernent directement. À la suite de cet avis, le conseil communautaire délibérera à nouveau et arrêtera le projet de plan local d'urbanisme à la majorité des deux tiers de ses membres. Le PLU intercommunal pourra prendre en compte les spécificités territoriales des communes comme le prévoit l'article L.123-1-1. Il comportera, si nécessaire, des plans de secteur couvrant chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'EPCI. Ces plans préciseront les orientations d'aménagement et de programmation

À NOTER

Le PLU intercommunal pourra prendre en compte les spécificités territoriales des communes et comporter des plans de secteur couvrant chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres.

ainsi que le règlement spécifique à ce secteur. Le rapport de présentation et le PADD resteront donc toujours des documents communs à tout le PLU intercommunal qui comprendra l'énoncé d'une politique locale de l'habitat. En effet, les orientations d'aménagement du PLU intercommunal définiront les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements, à favoriser la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées (C. urb., art. L.123-1-4 2^o et L.123-1 alinéa 5).

En dernier lieu, si l'EPCI gestionnaire du PLU a la qualité d'autorité organisatrice des transports urbains, alors le plan intercommunal contiendra les règles relatives au transport de personnes et de marchandises, ainsi que de circulation et de stationnement.

(1) Article 221-V de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.
(2) Article 19, I, 7^o de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

À RETENIR

➤ Documents environnementaux et normes techniques. Le dispositif tend à imposer la prise en compte d'un certain nombre de documents environnementaux et de normes techniques dans le plan local d'urbanisme. Il prévoit aussi un contrôle du préfet et favorise la mise en place du PLU intercommunal.



DOCUMENT n° 5

Loire-Atlantique • 1,27 million d'hab.

Des espaces naturels sensibles préservés mais animés

Le conseil général a acquis 1 000 hectares d'espaces naturels sensibles en vingt ans. La gestion écologique et l'animation des sites sont mises en œuvre en associant étroitement les acteurs locaux.

Avec le site des marais de Mazerolles, le conseil général de la Loire-Atlantique a acquis en avril le millième hectare d'espace naturel sensible (ENS) départemental. Ce patrimoine est réparti principalement sur 18 sites, les plus vastes occupant plus de 100 hectares. Le département gère également 1238 hectares détenus par le Conservatoire du littoral, par le biais d'une convention cadre signée en 2005. C'est en 1992 qu'est instituée la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS), créée par la loi de décentralisation du 18 juillet 1985. Les diagnostics débouchent, en 1993, sur la définition de zones de préemption totalisant 37 000 hectares d'ENS potentiels. Le département se rend peu à peu propriétaire d'un millier d'hectares, déboursant « environ 600 000 euros par an entre 2004 et 2009 », indique Marie-Annick Bouroullec, responsable de l'unité ENS au conseil général. Les acquisitions se font à l'amiable dans 98% des cas (2% de préemption) et en profitant au maximum des mutations.

22 à 30 hectares par an

Les acquisitions concernent en priorité les secteurs d'intérêt écologique, parfois les zones Natura 2000 : boisements, îles de Loire, zones humides intérieures ou littorales, côtes rocheuses. Après 2004, leur rythme s'accélère, passant de 22 à 30 hectares par an. « L'objectif est de préserver et de valoriser, sans sanctuariser ni piller », plaide Claude Naud, vice président délégué aux ressources et milieux naturels. Il s'agit de créer des sites cohérents en matière de biodiversité, ajoute Olivier Ganne, coordinateur départemental de l'association Bretagne vivante.

AVANTAGES

- La gestion a permis de redonner vie à des milieux souvent menacés d'enfrichement.
- Des moyens humains et financiers ont été déployés pour animer les différents sites.

INCONVÉNIENTS

- Les acteurs locaux (communes, habitants, chasseurs, pêcheurs...) se sentent parfois expropriés de leurs terrains.
- L'impact touristique reste limité.

Un plan de gestion, comprenant un état des lieux et un programme d'action, est conçu par des associations (Bretagne vivante, Ligue de protection des oiseaux - LPO -, etc.) pour les sites les plus petits, par un bureau d'étude pour les plus étendus. En parallèle, chaque espace naturel sensible est piloté par un comité réunissant les élus (département, commune) et des acteurs locaux (chasseurs, pêcheurs, associations, forestiers, agriculteurs, représentants des activités de pleine nature, historiens, etc.) « L'ENS doit être culturellement partagé, énonce Claude Naud. Réussir à ce que la LPO fasse du baguage en période de chasse sur le marais de Lyarne n'a pas été simple. »

Une gestion partagée

Olivier Ganne se réjouit que les propositions de gestion de Bretagne Vivante soient suivies. « Sur la dune de Merquel, à Mesquer, on cherche à concilier la protection d'une colonie d'hirondelles de rivage nichant sur la falaise, les passages d'une course à pied et la présence de touristes. C'est un peu compliqué, mais la concertation a lieu. » Pour le département, l'enjeu crucial est de parvenir à ce qu'élus et habitants ne se sentent pas expropriés.

CITES NATURELS SENSIBLES
28 sites détenus par le conseil général, pour une surface totale de 1 000 ha.

BUDGET DES ENS (2011)
Recettes de l'ancienne taxe départementale des ENS : 7,3 M€.
Dépenses au titre de la politique « ENS » : 5,35 M€, dont 3,45 M€ pour les acquisitions, la gestion, les partenariats et les subventions.

CONTACT
Service « environnement »,
tel. : 02.40.99.12.84.

Vient ensuite le temps de la contractualisation. Les ENS étant souvent délaissés par l'agriculture traditionnelle, 34 conventions ont été passées avec des éleveurs sur la majorité des sites : pâturage et fauche devront favoriser la biodiversité. Pour les quatre boisements, une convention a été passée avec l'Office national des forêts : « Le cahier des charges se situe au carrefour de l'exploitation sylvicole et de la préservation des habitats », note Claude Naud. Les gestionnaires peuvent aussi être des associations d'insertion, des entreprises, voire des communes auxquelles le département a

La taxe, une ressource substantielle

Quatre-vingt-quinze départements ont institué la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS), devenue aujourd'hui taxe d'aménagement, selon une enquête de 2008-2009 de l'Assemblée des départements de France (ADF). Le taux moyen est de 1,1% du prix des constructions et aménagements nouveaux. Les ENS couvrent 80 000 hectares, mais la surface atteint 170 000 ha en incluant les espaces où des conventions sont signées avec les départements non propriétaires ainsi que ceux acquis par les communes ou le Conservatoire du littoral, par délégation du droit de préemption départemental. « Avec 1 000 ha acquis, la Loire-Atlantique se situe dans la moyenne haute. Le produit de la TDENS est élevé [7,3 millions d'euros en 2011], du fait de son taux [1,4%] et du dynamisme des permis de construire », analyse Benjamin Eloire, chargé des ENS à l'ADF.



Comme les autres sites acquis par le conseil général, l'étang de Clégreuc a été choisi pour la qualité de sa végétation où prospère une quantité remarquable d'espèces animales.

F. ESCOFFIER

délégué son droit de préemption. La part départementale de la taxe d'aménagement, qui remplace depuis mars l'ancienne TDENS, peut financer des conventions de gestion d'espaces naturels par les communes. Ces dernières acquièrent les sites qui fonctionneront comme des ENS, subventions du département à l'appui (art. L.142-2 du Code de l'urbanisme).

Valorisation et surveillance

Le conseil général ne gère pas ses ENS en régie, mais en lien avec les acteurs locaux. « La lutte contre le ragondin peut ainsi être confiée aux agriculteurs ou à la Fédération départementale des groupements de défense contre les organismes nuisibles », signale Claude Naud. A l'inverse, l'animation des sites relève de ses propres services.

Les premiers animateurs ont été recrutés en 2000 pour intervenir sur la côte, à l'aide du financement de la TDENS. Leurs compétences en animation prévalaient alors sur celles en environnement. Depuis 2009, une équipe de 22 animateurs intervient en juillet et août. Chargée de la valorisation et de la surveillance des espaces naturels, elle est encadrée par six techniciens issus

des six délégations territoriales d'aménagement (antennes locales du conseil général). « La présence des techniciens sur les sites et les actions de gestion se sont affirmées », relève Olivier Ganne. A l'été 2011, 150 animations gratuites ont été organisées, soit 50 de plus qu'en 2010, dans 23 sites remarquables. Les associations, par convention avec le conseil général, complètent ce programme par des animations (61 en 2011) également gratuites, proposées plutôt hors saison (de décembre à avril). Selon Olivier Ganne, la communication doit s'étendre au-delà du public déjà sensibilisé.

Les communes ne négligent pas l'impact touristique. Certains circuits de randonnée passent dans les ENS ou en bordure, selon la sensibilité des milieux. Ainsi aux Moutiers-en-Reiz, le projet est d'ouvrir au public le marais de Lyarne (250 ha), par ailleurs utilisé pour la chasse: « Notre office de tourisme dirigera les visiteurs vers les balades commentées, organisées par deux animateurs du conseil général », apprécie le maire, Jean Guillot. De plus, la pêche est autorisée dans trois étangs aménagés par la commune sur des terrains contigus à l'ENS. Certains sites

Un mouvement national se dessine

Une charte nationale des espaces naturels sensibles a vu le jour en 2006. Signée par 50 départements, elle vise à définir ce que peut être un ENS: parfois un espace d'intérêt écologique, parfois un espace assurant une continuité paysagère ou écologique. A noter, la Conférence nationale des espaces naturels sensibles qui se tiendra les 16 et 17 octobre à Rennes.

ne se visitent qu'avec un guide, pour préserver la tranquillité de la faune ou la sécurité du public. « Il est alors important d'expliquer cette restriction », souligne Olivier Ganne.

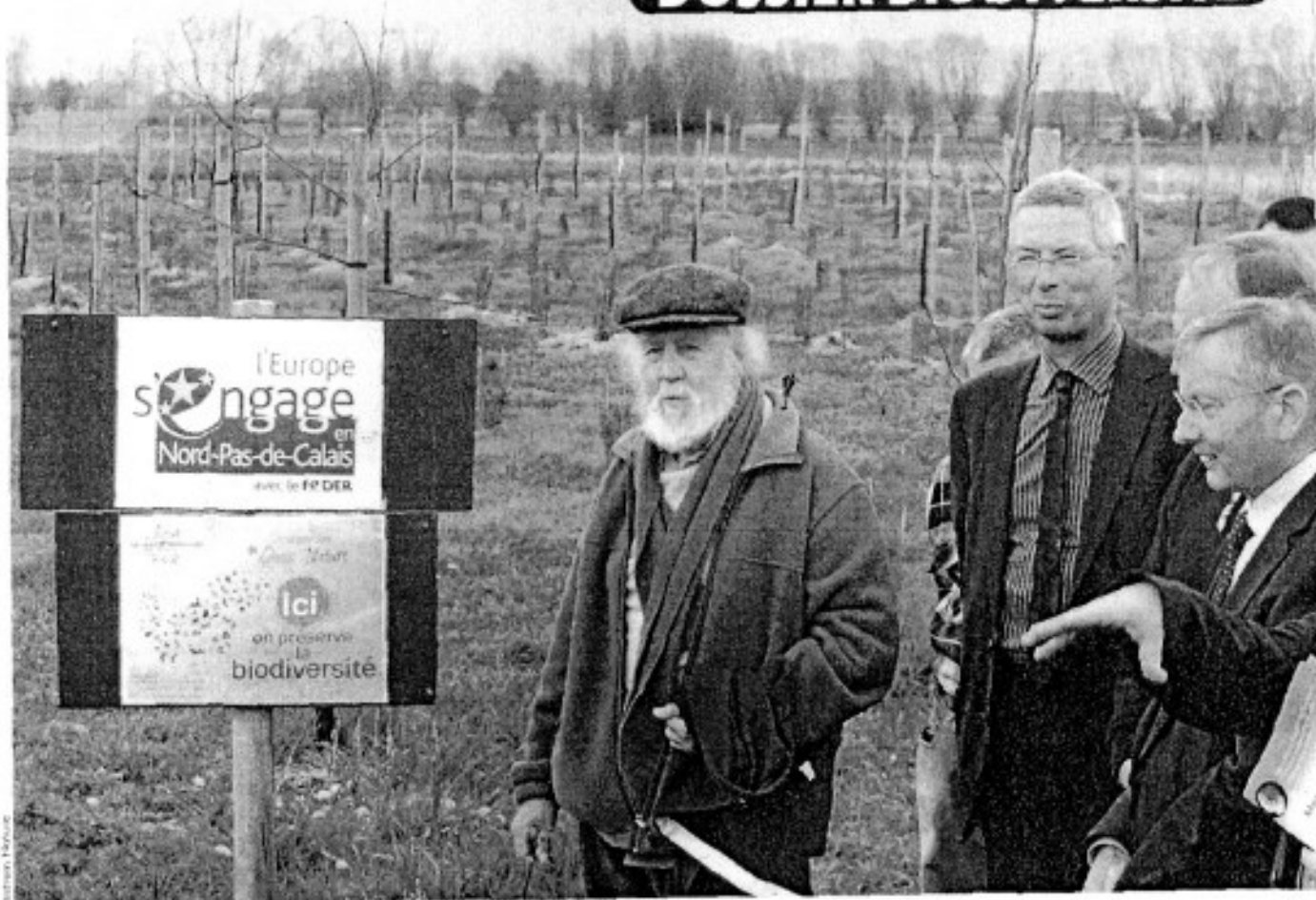
Site vitrine

A l'automne débutera la construction du centre d'éducation à l'environnement à Bouaye: cheminement écologique de 700 mètres près du lac de Grand Lieu, cet espace de diffusion de la connaissance sera relié au réseau européen des lacs de plaine (*). Le projet, d'un montant de 6,6 millions d'euros, sera financé par la taxe d'aménagement et des subventions. Claude Naud y voit « une véritable vitrine des ENS du département ». Ce dernier s'apprête à réorienter sa politique, pour prendre en compte la trame verte et bleue introduite par le Grenelle de l'environnement. « Un plan sera adopté d'ici à octobre 2012 », indique l'élu. Certains espaces sans intérêt seront sortis des zones de préemption: les conventions de gestion d'espaces naturels seront développées avec les communes.

Frédéric Ville

(*): Albufera (Espagne), Tizson (Hongrie) et Miedwie (Pologne)

DOSSIER BIODIVERSITÉ



Schémas de cohérence écologique Tisser les bons réseaux

Prairie fleurie, parc urbain, haie bocagère, ruisseau enherbé, le paysage guide les espèces à travers des liaisons écologiques. Pour tisser la future trame verte et bleue nationale, les collectivités, de la Région à la petite commune rurale, organisent et mobilisent équipes et partenaires.

Environnement Magazine partenaire des Assises de la biodiversité

Les 2^{es} Assises nationales de la biodiversité se dérouleront du 26 au 28 septembre prochain à Grande-Synthe, première capitale française de la biodiversité en 2010. L'occasion pour les élus et les professionnels des collectivités d'échanger leur expérience et de rencontrer des spécialistes et représentants des secteurs privés et associatifs autour de la relation homme-biodiversité et ses interdépendances.

> www.assises-biodiversite.com



CONSTRUIRE UNE ORGANISATION

Quel que soit l'échelon territorial, participer à l'élaboration de la trame verte et bleue nationale demande des compétences très variées à savoir mobiliser et articuler.



NIFDC

L'implication de l'élu est capitale. Dans le Nord-Pas-de-Calais, ce portage politique est incarné par Emmanuel Cau, vice-président aménagement du territoire, environnement, plan climat de la Région (3^e en partant de la gauche).

Régions et État ont jusqu'à la fin de l'année pour construire les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), institués par la loi Grenelle 1 pour réduire la fragmentation écologique en créant un réseau de réservoirs de biodiversité et de corridors, la trame verte et bleue (TVB). L'échéance ne sera pas respectée. « Nous avons pour objectif une adoption de tous les schémas au plus tard fin 2013 », annonce, plutôt optimiste, Fabienne Allag-Dhuisme, chef de projet TVB au ministère de

l'Écologie. Ces schémas devront par la suite être déclinés en cascade et de façon très concrète dans chaque territoire. C'est dès à présent qu'il faut se préparer, d'autant qu'il n'est pas nécessaire d'attendre l'adoption formelle du document régional pour commencer à tisser sa trame écologique locale.

L'implication de l'élu chargé du dossier est capitale. « Mieux vaut qu'il soit vice-président de l'intercommunalité par exemple, plutôt que conseiller municipal. Cela donnera plus de poids à la TVB à l'heure des arbitrages politiques. Il serait d'ailleurs utile que nous voyions davantage d'élus accompagner leurs agents aux journées techniques que nous organisons régulièrement », observe Tiphaine Kervadec, chargée de mission au centre de ressources du développement territorial ETD. Dans le Nord-Pas-de-Calais, ce portage politique fort est incarné depuis 2004 par Emmanuel Cau, vice-président aménagement du territoire, environnement, plan climat de la Région, la plus pointue sur le sujet.

Loin d'être circonscrite à la gestion des espaces naturels, la TVB est un outil éminemment transversal d'aménagement du territoire. Tous les élus doivent donc être sensibilisés à la question, tout comme les agents territoriaux. Tout projet de préservation ou de restauration des continuités écologiques demande des compétences très variées : écologie, bien sûr, mais aussi urbanisme, cartographie et géomatique (systèmes d'information géographique), animation de projet... « Difficile de tout réunir en interne. Nous avons embauché un chargé de mission patrimoine naturel de niveau bac +5, mais cela ne suffit pas. Nous travaillons donc avec Urbacube, le réseau des agences d'urbanisme de la région, devenue la cheville ouvrière de notre projet », explique un agent de Rhône-Alpes, qui avait, dès mars 2009, constitué son réseau écologique, Rera, préfigurant son SRCE.

Différents modes d'organisation sont envisageables. À La Chapelle-Thouaraut (35), près de 2000 habitants, le maire, fortement impliqué, a monté une équipe projet TVB pluridisciplinaire. Celle-ci est composée d'un urbaniste, d'un écologue, d'un hydrologue et d'un paysagiste, comme le rapporte ETD dans une étude consacrée à la mise en œuvre de la trame verte et bleue en milieu urbain. À Lille, c'est un syndicat mixte créé en 2002, Espace naturel Lille Métropole, qui anime et gère les espaces naturels de l'agglomération et qui développe un projet intégré de TVB. Le territoire communal est divisé en quatre zones accueillant chacune un centre technique et plusieurs organes de consultation. Tous les pionniers veillent à garder un pied sur le terrain. « Chacun des cinq chargés de mission TVB, dont je fais partie, travaille sur une portion de territoire, en contact avec des réfé-

L'expérience de Serge Revel, vice-président en charge de l'environnement au conseil général de l'Isère (38)

« Deux agents par territoire »

« Notre département est découpé en treize territoires. Nous avons créé ou transféré des postes pour installer dans chaque territoire, ou groupement de territoires, deux agents spécialistes des questions de biodiversité et d'environnement. Les communes qui ont par exemple des projets de création d'espaces naturels sensibles, de plantations de haies ou de jachères fleuries, peuvent faire appel à eux. Ils rencontrent ainsi des interlocuteurs qui connaissent le terrain. Le lien avec les élus est facilité et la réponse apportée plus rapide. »



rents TVB intercommunaux. Nous finançons ces postes, mais uniquement pour les pays », explique Sandrine Boquillon, au conseil régional Nord-Pas-de-Calais. Toutes les régions ont, en outre, externalisé tout ou partie du travail de recueil de données, d'identification des corridors et réservoirs de biodiversité et de cartographie. « Nous n'avons pas embauché, mais nous nous sommes réorganisés pour gagner en efficacité. Nous travaillons avec l'association Odonat, l'Office des données naturalistes d'Alsace, que nous soutenons financièrement », note Christian Dronneau, chargé de mission au conseil régional d'Alsace. Il est préférable de s'appuyer sur une structure locale plutôt que sur un prestataire privé qui découvre son territoire d'étude. « Nous avons fait appel à Territoires, sites et cités, un bureau d'études qui connaît la région et ses jeux



Les régions ont le plus souvent externalisé tout ou partie du travail de recueil de données (ici, la réalisation d'un inventaire floristique Corecol lancé par Lestrem Nature en 2009 et soutenu par la Région Nord-Pas-de-Calais).

Lestrem Nature

institutionnels, c'est important. C'est le directeur de l'Observatoire de la biodiversité que nous avons créé en 2009 qui assure l'interface. Ce scientifique, qui dirige également le Conservatoire botanique national de Bailleul, connaît parfaitement l'histoire et le fonctionnement politique de la région », indique le vice-président du conseil

régional du Nord-Pas-de-Calais, Emmanuel Cau. Notons enfin que les différents niveaux de collectivités doivent veiller à articuler leurs compétences tant au niveau du montage et du financement des projets, que de la gestion des espaces ou du suivi des actions engagées. ●

Fabian Tubiana

Aller plus loin

- > <http://biodiversite.rhonealpes.fr>
- > www.corridors-sere.fr
- > www.projetdeserritoire.com
- > www.tramevertecoeblois.fr

Contacts

- > CG 38,
- tél. : 04 76 00 35 38.
- > ETD,
- Tiphaine Kervadec,
- t.kervadec@etd.asso.fr
- > Région Alsace,
- Christian Dronneau,
- christian.dronneau@region-alsace.eu
- > Région Nord-Pas-de-Calais,
- Sandrine Boquillon et Emmanuel Cau,
- tél. : 03 28 82 82 82
- > Région Rhône-Alpes,
- tél. : 04 26 73 40 00

2 MOBILISER TOUS LES ACTEURS

Pas de modèle unique, mais de nombreuses initiatives pour mobiliser tous les publics autour d'un projet de trame verte et bleue.



Lestrem

Dans le Pas-de-Calais, Lestrem Nature accompagne une entreprise dans la gestion différenciée des espaces verts.

C'est une large concertation qu'ont ouverte les Régions et l'État pour établir les schémas de cohérence écologique (SRCE). « Différentes formes d'associations envisagées ou engagées ont été recensées, au-delà des réunions des comités régionaux trame verte et bleue (CRTVB) et, en amont, des consultations formelles : ateliers territoriaux et/ou thématiques, groupes d'experts, etc. La nature de ces associations et leur objectif (simple information, production d'éléments techniques, d'avis sur les méthodes ou les résultats...) varient d'une région à l'autre », note Fabienne Allag-Dhuisme, chef de projet TVB au ministère

de l'Écologie. « C'est un point clé, Si on rate ça, on rate son SRCE », résume un agent du conseil régional de Rhône-Alpes. La sentence s'applique également aux collectivités infrarégionales qui veulent développer des projets de création ou de restauration de corridors écologiques.

Les grandes orientations doivent être comprises et partagées par l'ensemble des acteurs locaux. « Pas de trame verte, sans une bonne trame d'acteurs », s'amuse Serge Urbano, vice-président de l'NE et du Comité national trame verte et bleue. L'enjeu est de les identifier, de les sensibiliser et de les mobiliser, notamment en fonction des compétences qu'ils peuvent apporter et du vivier de connaissances qu'ils représentent.

Première cible : citoyens et élus, particulièrement ceux des plus petites communes. « Quand je suis sur le terrain, je me rends compte de l'énorme effort d'information et de formation à réaliser pour ce public », reconnaît Nathalie Stiefert, directrice du secteur biodiversité au conseil régional de Lorraine. Dans le Nord-Pas-de-Calais, le vice-président du conseil régional, Emmanuel Cau, s'est lancé en juillet 2008 dans la tournée des pays, théorie le matin et tout le monde dans le car à la découverte d'exemples concrets l'après-midi. De même, dès 2003, en Alsace, où réunions d'information et d'échanges ont suivi l'envoi de plaquettes aux collectivités et administrations.

Dans les régions, on a par la suite ou parallèlement mobilisé à tout va pour bâtir les SRCE : associations naturalistes, conservatoires nationaux, agences d'urbanisme,

centres permanents d'initiatives pour l'environnement (CPIE) ou parcs naturels régionaux, particulièrement bien placés pour établir des liens entre les différents acteurs d'un territoire... Des structures qui peuvent principalement servir deux desseins : la sensibilisation du grand public, d'une part, et collecte et organisation de données naturalistes souvent éparpillées, d'autre part. Du département urbain à la commune rurale, la démarche doit être sensiblement la même. Le petit village alsacien de Seebach a ainsi fait appel à un centre d'initiation à la nature et à l'environnement pour organiser plusieurs réunions publiques et assurer une trentaine d'heures d'animation scolaire dans le cadre de son projet de plantation. Dans le Pas-de-Calais, les collectivités peuvent notamment s'appuyer sur Lestrem Nature. L'association, qui multiplie les projets depuis la signature du premier contrat régional de corridor biologique en... 1995, pilote un groupe d'ambassadeurs de la biodiversité.

Objectif : enclencher une dynamique collective en organisant des ateliers de jardinage écologique pour des allocataires du RSA, en sensibilisant les jardiniers amateurs ou en accompagnant une entreprise dans la gestion différenciée de ses espaces verts.

Dans l'agglomération nantaise, les associations mettent également la main à la pâte : « Nous réalisons régulièrement des inventaires avec la LPO, Bretagne vivante et le Conservatoire botanique national de Brest. Nous sommes d'ailleurs liés à ce dernier par une convention pluriannuelle qui nous permet de bénéficier de son expertise et des résultats de programmes que nous bâtissons ensemble. Nous organiserons l'an prochain un "bioblitz", ou inventaire participatif éclair. Nous coordonnons également un pro-

L'expérience de Pierre Dhenin,
directeur de l'Espace naturel Lille Métropole (ENLM)

« **Une commission d'élus et un conseil des usagers dans chaque territoire** »

L'ENLM est un syndicat mixte qui fête cette année ses dix ans. Sa mission : animer et gérer les espaces naturels de l'agglomération et donc construire une trame verte et bleue en suivant l'objectif métropolitain : trouver un espace naturel à moins de vingt minutes de chez soi. « Nous avons découpé le territoire en quatre secteurs géographiques. Chacun dispose d'une commission d'élus comprenant, pour un meilleur dialogue, au maximum trois élus par commune, et d'un conseil consultatif des usagers qui rassemble les représentants des chasseurs, agriculteurs, joggeurs, naturalistes... » détaille Pierre Dhenin. Les deux se réunissent au minimum deux

fois par an. Nous organisons même maintenant une réunion annuelle des conseils consultatifs pour traiter les questions transversales, comme la compatibilité entre sports de plein air et protection des sites. Nous organisons également de nombreux déplacements. Nous avons récemment emmené une soixantaine de personnes visiter des centres d'interprétation faune-flore aux Pays-Bas. Les associations avaient de nombreuses interrogations à propos de la structure que nous ouvrirons en avril prochain. Nous animons également un groupe de travail avec le monde agricole. »



ENLM

Contacts

- > Espace naturel Lille Métropole, Pierre Dhenin, tél. : 03 20 63 11 22
- > FNE et Comité national TVB, Serge Urbano, s.urbano@orange.fr
- > Lestrem Nature, Jean-Louis Watez, tél. : 03 21 36 14 69, lestrom-nature@wanadoo.fr
- > Lorraine, tél. : 03 87 33 60 00, nathalie.siefert@lorraine.eu
- > Nantes Métropole, Clarisse Paillard, tél. : 02 40 99 48 48.

gramme de recherche impliquant Angers et La Roche-sur-Yon, mais nous devons essayer d'échanger davantage avec d'autres agglomérations », énumère Clarisse

Paillard, chef du service biodiversité, nature, agriculture de Nantes Métropole. Notons enfin que, pour éviter l'essoufflement, certaines régions ont instauré

des comités de suivi annuels rassemblant l'ensemble de leurs partenaires... ●

Fabian Tubiana

3 ACCOMPAGNER LES PROJETS LOCAUX

En l'absence d'outils spécifiques, les collectivités sont invitées à mobiliser l'existant et à faire travailler leur imagination pour accompagner des projets de trames vertes et bleues.



F.M.M. / Gilbert - benedica

Pas besoin d'attendre le schéma régional pour aménager une mare dans un parc (ici, le parc de la Deûle dans la métropole lilloise).

Installer un crapauduc, effacer un barrage, aménager des mares ou soigner la nature en ville, les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) ne sont pas faits pour finir au fond d'un tiroir, mais pour être traduits sur le terrain. Et il n'est pas nécessaire d'attendre leur adoption formelle pour agir.

La transcription des politiques de trame verte et bleue (TVB) régionales peut emprunter deux voies principales : des projets locaux de préservation ou de restauration ou l'inscription dans les documents d'urbanisme qui devront « prendre en compte » (premier niveau légal d'opposabilité) les SRCE. Le ministère de

l'Écologie prévoit de publier cet automne un guide sur la prise en compte de la TVB dans les documents d'urbanisme. Notons que la Dreal Midi-Pyrénées a déjà édité deux documents méthodologiques analogues. L'un, publié l'an dernier, s'intéresse aux Scot. L'autre, sorti en juin, aux plans locaux d'urbanisme (Plu). Le premier rappelle la nécessité d'intégrer « les enjeux de la TVB le plus en amont possible pour faire évoluer le projet de Scot » et l'importance d'adjoindre la représentation graphique de la TVB au projet d'aménagement et de développement durable (Padd) pour faciliter l'appropriation des enjeux et sa déclinaison locale. On y affirme même que « la TVB peut devenir l'ossature principale du Scot ». Le second compte « favoriser la prise en compte de la TVB dans les Plu et Plu intercommunales ».

Certaines collectivités s'y sont déjà attelées : « Nous accompagnons les communes afin qu'elles intègrent l'enjeu corridor à leur Plu. Ce qui peut aller jusqu'à interdire les clôtures en béton et les haies de thuyas dans les règlements de lotissement », indique Cécilia Malherbe, chargée de mission à Saint-Étienne Métropole. Dans le Nord-Pas-de-Calais, on incite les territoires de Scot à retranscrire les orientations régionales avant l'adoption du SRCE et on réfléchit à un accompagnement méthodologique spécifique pour les Plu. Les PNR devront aussi se plier à l'exercice en intégrant la TVB à leurs chartes. Ces déclinaisons sont nécessaires, mais pas suffisantes. Une démarche plus active s'avère

L'expérience de Théo Shimpf, maire de Seebach (Alsace)

« Tous les chemins agricoles mènent à Seebach »

Plus de 4 km de haies, arbres et arbustes plantés entre 2009 et 2012. C'est un bilan plutôt flatteur qu'affiche le village alsacien de Seebach. Astuce : utiliser des chemins d'exploitation agricoles inutilisés ou trop larges. « C'est l'association locale de chasse qui en a émis l'idée, raconte le maire, Théo Shimpf, qui a su mobiliser une bonne partie de ses 1 800 administrés, et au-delà. Nous avons pu rassurer les agriculteurs, au départ inquiets, en signant une charte d'entretien qui oblige la commune. Les écoliers ont participé aux plantations comme de nombreux habitants bénévoles, dont le paysagiste à qui nous avons acheté les plants. Le projet de 140 000 euros a été subventionné à 40 % par la Région et 30 % par le Feder. Nous avons prévu de continuer sur d'autres parcelles dans les années à venir. »



L'avis de Tiphaine Kervadec,
chargée de mission au centre de ressources
du développement territorial ETD



« Des difficultés propres à l'urbain »

ETD vient de publier une étude consacrée à la mise en œuvre de la trame verte et bleue en milieu urbain. « Il existe peu de ressources sur la TVB en ville, alors que les enjeux y sont importants. Notre étude explore les démarches, souvent incomplètes, de dix territoires urbains. La TVB y est vue comme un outil destiné à créer des espaces récréatifs pour citoyens et non comme une opportunité pour réfléchir à un projet global de territoire. Il existe cependant une dynamique, mais elle se heurte à des difficultés spécifiques comme la pression foncière ou des coûts supérieurs d'aménagement (dépollution des sites, équipements...) par rapport au milieu rural. Une véritable stratégie de mobilisation des moyens doit être instaurée, passant par l'identification des acteurs proposant des financements et/ou des moyens d'ingénierie et le cumul des budgets des services engagés dans des actions de mise en œuvre de la TVB », conseille Tiphaine Kervadec.

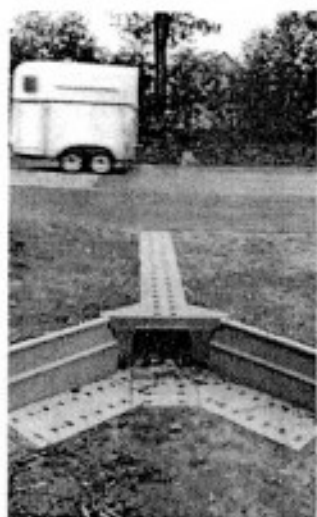
indispensable pour faire éclore les initiatives locales. Plusieurs années après avoir signé son premier « contrat de corridor » avec l'association Lestrem Nature (lire EM n° 1621, p. 30), le Nord-Pas-de-Calais incite aujourd'hui les territoires de projets (Scot, PNR...) à décliner leurs propres schémas et plans d'action. « Les communes peinent à présenter des projets opérationnels. Nous avons lancé des appels à projets par milieux (corridors boisés, zones humides...). Grâce à un marché à bons de commande passé avec trois bureaux d'études, nous proposons aux plus petites une assistance à maîtrise d'ouvrages gratuite », explique Sandrine Boquillon, au conseil régional.

Rhône-Alpes est la seule Région à avoir repris ce nom de « contrats de corridor », mais plusieurs autres ont décliné le concept sous forme de « contrats nature », comme les Pays de la Loire, l'Aquitaine ou la Bretagne. « La dynamique est enclenchée. Nous avons déjà conclu quatre contrats. Nous en signerons

bientôt d'autres dans le Grand Genève, le Pilat ou le Royaltain », explique-t-on en Rhône-Alpes. Celui avec Saint-Étienne Métropole fut conclu fin 2011, mais une signature symbolique est organisée ce mois-ci. « Nous avons bâti un programme de cinq ans sur quatre corridors identifiés dans notre Scot. Les taux d'aides régionaux, entre 20 et 40 %, ajoutés à ceux du Feder Massif Central ont motivé les nombreux maîtres d'ouvrage que nous coordonnons. Nous manquons cependant d'outils pour travailler avec les propriétaires fonciers ou dans les zones humides, n'étant pas dans un secteur prioritaire. Il existe une batterie d'outils pour les espaces remarquables, pas pour la nature ordinaire », regrette Cécilia Malherbe.

Pour le moment, la « doctrine » ministérielle reste cependant la même : pas d'outil spécifique. « Pour mobiliser ceux qui existent, encore faut-il bien les connaître », observe Claire Hamon, responsable de projet TVB à la Fédération des parcs naturels régionaux de France. Et,

comme nous le rappelle si besoin un référentiel technique du Syndicat mixte des PNR du Nord-Pas-de-Calais (ENRx), ils sont nombreux : maîtrise foncière (espaces naturels sensibles, baux de chasse...), protections réglementaires (arrêtés de biotope, périmètre de protection des captages d'eau potable...), contrats (Natura 2000, mesures agro-environnementales...), aides financières (Feder, Life+, aides au boisement et bocages...), etc. Tout l'enjeu réside donc dans leur articulation. « L'important est qu'ils n'entrent pas en compétition », estime Christian Dronneau, chargé de mission au conseil régional d'Alsace. Nous avons prévu, dès l'adoption de notre SRCE, d'établir six zones pilotes pour expérimenter grandeurs nature modes de gouvernance et outils. Nous avons notamment voulu associer les



Les communes peuvent se faire assister pour trouver les bons équipements (ici, un crapauduc).

départements qui en gèreront une chacun. Nous allons tenter de mettre en cohérence outils de contractualisation, de finan-

cement et de protection sur ces différents sites. »

Inventivité et innovation ont donc intérêt à être au rendez-vous de la TVB. C'est déjà le cas dans le Nord, à l'image de l'Espace naturel Lille Métropole qui finance formations et matériaux pour les agriculteurs dans le cadre d'un dispositif d'aide à l'insertion paysagère ou de Roubaix qui, grâce à l'opération Totem vert, subventionne l'installation de plantes grimpantes sur les murs des particuliers. ●

Fabien Tubiana

Aller plus loin

- > www.enrx.fr/fr/nos_ressources/liste_des_cahiers_techniques
- > www.midi-pyrenees.developpement-durable.gouv.fr/rubrique_Publications
- > www.parcs-naturels-regionaux.fr/lettretrainevertteibleu

Contacts

- > Alsace, Christian Dronneau, christian.dronneau@region-alsace.eu
- > ETO, Tiphaine Kervadec, tkervadec@eto.asso.fr
- > Fédération des PNR, Claire Marion, chamonilparcs-naturels-regionaux.fr
- > Nord-Pas-de-Calais, Sandrine Boquillon, tel. : 03 28 82 82 82
- > Rhône-Alpes, tel. : 04 26 73 40 00
- > Saint-Etienne Métropole, Cécilia Matherbe, c.matherbe@agglo-st-etienne.fr

DOCUMENT n° 7

Urbanisme

Les Scot s'adaptent difficilement au Grenelle

POURQUOI ?

En 2017, les communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale ne pourront plus ouvrir de zones à l'urbanisation. Or les Scot doivent être compatibles avec le Grenelle de l'environnement.

POUR QUI ?

Les intercommunalités et les communes situées dans un bassin de vie harmonisent leur développement par le biais du Scot. Une structure intercommunale élabore ce document.

COMMENT ?

Les Scot « Grenelle » doivent notamment fixer des objectifs limitant la consommation de terrains, veiller à la continuité des espaces naturels et agricoles, et développer les énergies renouvelables.

A lors que les schémas de cohérence territoriale sont censés couvrir toute la France en 2017, les territoires peinent à les élaborer. Tout est fait, pourtant, pour inciter les élus à finaliser un Scot : l'article L122-2 du Code de l'urbanisme prévoit que les communes ne pourront plus ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation en 2017 si elles ne sont pas couvertes par un Scot approuvé. Ce texte, issu de la loi « SRU » du 13 décembre 2000, a été précisé par la loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 et par la loi portant engagement national pour l'environnement du 10 juillet 2010 (dite « Grenelle 2 »).

Lente mise en marche

La mesure est instaurée progressivement : jusqu'au 31 décembre 2012, seules les communes qui n'ont pas commencé leur Scot et sont situées à moins de 15 km du rivage de la mer ou de la périphérie d'une agglomération de 50 000 habitants ne peuvent pas ouvrir de nouvelles zones à urbaniser sans l'accord du préfet. À partir du 1^{er} janvier 2013 et jusqu'au 31 décembre 2016, ces règles s'appliqueront à

AVANTAGE

Les Scot « Grenelle » permettent de prendre en compte la biodiversité, de diminuer la consommation d'espace et les émissions de gaz à effet de serre, et de développer les énergies renouvelables.

INCONVÉNIENT

Il n'en existe qu'une douzaine sur le territoire en raison de leur complexité et de leur coût de réalisation.

toutes les communes situées à moins de 15 km d'une agglomération de plus de 15 000 habitants. Enfin, à compter du 1^{er} janvier 2017, aucune commune non dotée d'un Scot ne pourra ouvrir de zone à l'urbanisation.

Mais ces échéances ne semblent pas peser pour l'instant et les Scot se développent très lentement. Au total, on en dénombre 142 approuvés et opposables au tiers (lire p. 33), ne couvrant que 9% de la population française. Et seulement une douzaine sont compatibles avec les objectifs fixés par le Grenelle (lire p. 34) : moindre consommation foncière, réduction des gaz à effet de serre et développement des énergies renouvelables. « La plupart des territoires qui avaient commencé l'élaboration de leur schéma se sont même précipités pour le faire arrêter avant le 1^{er} juillet 2012, date d'entrée en vigueur des mesures du Grenelle, de peur de devoir intégrer des objectifs trop ambitieux », constate Christopher de Laburthe, chargé de mission au sein de l'association ETD.

Pourquoi les Scot, en général, et les Scot « Grenelle », en particulier, ont-ils si peu de succès ? Tout d'abord, alors que ces schémas sont élaborés à

l'échelle intercommunale, souvent par un syndicat mixte, les élus ne sont pas toujours enclins à travailler ensemble. Ensuite, de nombreux territoires n'ont pas encore intégré les principes de la loi « SRU » et ne sont pas dotés d'un plan local d'urbanisme. Ils travaillent toujours avec le plan d'occupation des sols et sont donc loin de passer au Scot. Enfin, les fréquentes réformes en matière d'urbanisme n'aident pas non plus les élus à aller de l'avant.

Un outil complexe et coûteux

La menace de la constructibilité limitée contenue à l'article L122-2 du Code de l'urbanisme n'est, en outre, pénalisante que pour les communes où la pression foncière est forte. Et les élus ruraux perçoivent souvent le Scot comme un outil complexe et coûteux à réaliser (lire l'avis d'expert ci-contre). Dans nombre de territoires, on pense également que les délais seront allongés. « Il en est régulièrement question et, le moment venu, les échéances seront certainement rediscutées », confirme Philippe Schmit, chargé des questions d'urbanisme à l'Assemblée des communautés de France. Autre raison du manque d'engouement pour



Le faible enthousiasme des élus face au Scot « Grenelle » s'explique notamment par leur difficulté à travailler ensemble à l'échelle du bassin de vie.

© VIGNET / PAYS PROVENCE VERTE



L'EXPERT

JEAN-PHILIPPE STRÉBLER,
directeur de la Fédération nationale des Scot

« L'Etat propose une aide aux territoires ruraux »

« Les collectivités locales ont globalement pris conscience de l'importance des schémas de cohérence territoriale, mais ceux-ci restent l'apanage des grandes villes dotées de structures d'ingénierie, telles les agences d'urbanisme. Il est beaucoup plus difficile de mener la réflexion sur des territoires ruraux, notamment parce qu'élaborer un Scot coûte cher : environ 300 000 euros, dont 40% pour la structure qui élabore le schéma et suit son application six ans après son entrée en vigueur, et 60% en frais d'études. Certains territoires ont ainsi commencé la réflexion en arrêtant un périmètre afin d'échapper à la

constructibilité limitée, mais n'ont pas poursuivi leur démarche. Cela explique le faible nombre de Scot en vigueur. Afin de lutter contre ce phénomène, la direction générale de l'Aménagement, du logement et de la nature a prolongé l'aide à l'élaboration des schémas ruraux. Son objectif est d'inciter les secteurs ruraux et les agglomérations de moins de 100 000 habitants à élaborer des Scot à l'échelle d'un bassin de vie. L'aide est proportionnelle à la superficie, s'élevant à 1 euro par hectare, avec un minimum de 100 000 euros et un maximum de 300 000. Il est probable que ce dispositif sera reconduit en 2013. »

390 scot
étaient recensés au 1^{er} janvier 2012 par les services du ministère de l'Egalité des territoires et du logement, concernant 44,7 millions d'habitants (69% de la population). Mais seuls 142 Scot (6 millions d'habitants touchés) sont approuvés, et donc en vigueur. Beaucoup d'autres sont des coquilles vides : 61 périmètres publiés sans que l'élaboration ait été engagée, 144 pour lesquels l'élaboration a seulement commencé.

Source : Fédération nationale des Scot

les Scot : les objectifs fixés par le Grenelle sont très ambitieux. Faire en sorte de limiter la consommation d'espace et de lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, ainsi que contre l'étalement urbain, tout en préservant le développement économique, est d'autant plus complexe que le schéma doit fixer des objectifs précis en matière de foncier économisé.

Intervention du préfet

Le rapport de présentation du Scot comporte obligatoirement une analyse détaillée de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant son approbation et donne des objectifs de limitation de cette consommation. Ensuite, le document d'orientations et d'objectifs (DOO), qui remplace l'ancien document d'orientation général (DOG), indique les objectifs chiffrés d'une consommation économe de l'espace. Si le Scot en autorise une excessive, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports en commun ou pourvus d'équipements collectifs, le préfet peut imposer les modifications (***)



Patricia Broussolle,
présidente du syndicat
d'études du bassin de Brive.

Syndicat d'études du bassin de Brive (Corrèze)
• 9 communautés et 3 communes • 122 700 hab.

La réussite d'un schéma rural

Après 150 réunions en 4 ans et un investissement de 240 000 euros, le schéma de cohérence territoriale Sud Corrèze a été approuvé le 11 décembre. Il rejoindra la douzaine de Scot « Grenelle » existants. Rendre le territoire attractif tout en protégeant ses richesses naturelles et environnementales, tel est l'objectif de ce schéma qui regroupe 86 communes au sein du syndicat d'études du bassin de Brive. Ce territoire, qui accueille près de 930 nouveaux habitants par an, devrait en compter 146 000 en 2030. « Les arrivants souhaitent majoritairement acheter une maison individuelle, il est donc important de lutter contre l'étalement urbain », souligne Patricia Broussolle, présidente du syndicat. L'agriculture est fragilisée par le

mitage, les ressources en eau potable ne sont pas suffisamment protégées et les énergies renouvelables (bois) pas assez valorisées. Le Scot devrait favoriser l'accueil d'habitants dans les communes moins attractives en développant les services, mais aussi prévoir des périmètres de sécurité où l'urbanisation est interdite afin de protéger la ressource en eau. Enfin, le document d'orientations et d'objectifs vise à diminuer la consommation d'espace de 30 % environ en proposant de densifier certains endroits.

CONTACT

Sandrine Perly, responsable, tél. : 05.55.74.99.24

LE BILAN

Le Scot peut favoriser l'accueil de nouveaux habitants tout en limitant l'urbanisation.

(***) qu'il estime nécessaires. Les buts en matière d'émission de gaz à effet de serre, de protection de la biodiversité et de développement des énergies renouvelables sont également importants : les Scot sont tenus d'assurer la diversité des fonctions urbaines et rurales, ainsi que la mixité sociale dans l'habitat en prenant en compte les objectifs d'amélioration des performances énergétiques. Les Scot visent à diminuer les obligations de déplacement et à développer les transports collectifs. En matière de biodiversité, ils veillent à la conservation, la restauration et la remise en état des continuités écologiques. La préfet peut, sur ce point également, imposer des modifications.

L'urbanisme commercial aussi

A ces desseins très ambitieux s'ajoute un nouveau volet, celui de l'intégration de l'urbanisme commercial dans les Scot. Le DOO doit préciser les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal ainsi qu'aux localisations préférentielles des commerces, tout en répondant aux exigences d'aménagement du territoire. Il comprend aussi un document d'aménagement commercial qui délimite des zones dédiées.

Des territoires-pilotes

Douze Scot, parfois en cours d'élaboration, sont conformes aux règles du Grenelle et ont été désignés comme pilotes par le ministère de l'Ecologie en 2009. Il s'agit des Scot de la métropole bordelaise ; de la région de Grenoble ; de Caen métropole ; de Sud Meurthe-et-Moselle ; du Valenciennois ; du pays de la Provence verte ; de Manie, Brosse et Gondaire ; de l'agglomération de Cergy-Pontoise ; du pays de la baie du Mont-Saint-Michel ; de l'Ouest des Alpes-Maritimes ; du pays des Cévennes et de la région d'Arras.

Malgré ces contraintes, « les territoires se sont mis en marche pour intégrer les objectifs du Grenelle », estime le Conseil général de l'environnement et du développement durable dans un audit d'avril 2012 (*). Les auteurs constatent que la plupart des Scot intègrent de nombreux éléments portés par le Grenelle, même s'ils ne sont pas formellement compatibles avec la loi. C'est le cas de tout ce qui concerne la biodiversité et la prise en compte de l'économie du foncier. En revanche, l'audit montre que les objectifs de réduction des gaz à effet de serre et la performance énergétique dans les bâtiments restent peu abordés.

La Fédération nationale des Scot se réjouit, elle, que grâce au Grenelle les nouveaux Scot soient plus coercitifs afin de mettre en œuvre leurs nouvelles ambitions. Avant toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur, le DOO peut ainsi imposer la réutilisation de terrains situés en zone urbanisée desservis par les réseaux publics. Il est aussi possible d'obliger à la réalisation d'une étude d'impact et d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, ainsi qu'à la définition des secteurs dans lesquels l'ouverture de

zones à urbaniser doit respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées ou prévoir des infrastructures et des réseaux de meilleure qualité. Le Scot peut aussi imposer une densité minimale. Les règles des plans locaux d'urbanisme et des documents d'urbanisme en tenant lieu qui seraient contraires aux normes minimales de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols fixées par le DOO cessent de s'appliquer passé un délai de vingt-quatre mois à compter de la publication du schéma.

L'intérêt pour le bassin de vie

Tout est en place pour que la réalisation d'un Scot devienne incontournable. Aux élus, et plus généralement aux acteurs locaux, de saisir l'intérêt de cet outil dans un bassin de vie avec, à la clé, un meilleur équilibre entre protection de l'environnement, développement économique et construction de logements. Parvenir à rendre tous les Scot compatibles avec le Grenelle constitue la prochaine étape.

Nathalie Coulaud

(*) « Audit thématique national relatif à la prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement dans l'élaboration des Scot », inédit - chercheur sur le site ceged.fr.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Ministère de l'écologie, du développement durable et
de l'énergie

DOCUMENT n° 8

Direction générale de l'aménagement du logement et
de la nature

Direction de l'eau et de la biodiversité

Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des
Paysages

Sous Direction de l'Action Territoriale

Sous direction de la qualité du cadre de vie

Bureau des polices de l'eau et de la nature

Circulaire du 11 février 2013

**relative à la feuille de route des services déconcentrés dans le domaine de l'eau, de la biodiversité
et des paysages pour la période 2013-2014**

NOR : DEVL1302354C

(Texte non paru au journal officiel)

La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

à

Pour exécution :

Préfets Maritimes

Préfets de région

- Directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- Directeurs de l'environnement de l'aménagement et du logement (DEAL)
- Directeur régional et interdépartemental de l'environnement et de l'énergie (DRIEE)
- Directeurs interrégionaux de la mer (DIRM)

Préfets de département

- Directeurs départementaux des territoires
- Directeurs départementaux des territoires et de la mer
- Directeurs départementaux de la protection des populations

Pour information :

- Directeurs généraux des agences de l'eau,
- Directeur général de l'Onctfs,
- Directeur général de l'Onema,
- Directeur général de l'ONF
- Directeurs généraux des Offices de l'eau,
- Directeurs des Parcs Nationaux et de Parcs nationaux de France
- Directeur de l'Agence des Aires Marines Protégées
- Directeur de l'IFREMER
- Muséum National d'Histoire Naturelle / Service du Patrimoine Naturel
- SGG
- MEDDE/DGALN/DEB, MEDDE/DPMA
- MEDDE/SG (SPES et DAJ),
- MAAF/SG et DGPAAT

Résumé : La feuille de route des services déconcentrés, établie pour la période 2013/2014, fixe les priorités nationales sur les champs de l'eau, de la biodiversité et des paysages, en veillant à l'adéquation avec les moyens alloués dans le cadre du budget triennal 2013-2015.

Catégorie : directive adressée par le ministre aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles.		Domaine : Ecologie, développement durable	
Mots clés liste fermée : Environnement		Mots clés libres : feuille de route, priorités	
Texte de référence :			
Circulaire en référence : Circulaires du 13 mars 2012 fixant les priorités des DDT-M et des DDPP			
Document modifié :			
Date de mise en application : immédiate			
Pièces annexes :			
N° d'homologation Cerfa :			
Publication	<input checked="" type="checkbox"/> BO	<input checked="" type="checkbox"/> Sites circulaires.gouv.fr	<input type="checkbox"/> Non publiée

Les textes européens, les conventions internationales et nos politiques nationales fixent des objectifs de résultats ambitieux en termes de préservation, de restauration et de gestion des ressources naturelles. Simultanément, l'objectif poursuivi en matière de réduction du déficit public doit nous conduire à maîtriser nos dépenses tout en assurant la mise en œuvre de nos engagements. Dans le cadre de la feuille de route du Gouvernement pour la transition écologique, définie à l'issue de la conférence environnementale, je vous engage à centrer votre action sur la mise en œuvre des directives européennes, au premier rang desquelles la directive cadre sur l'eau (DCE), la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) et les directives « Habitats Faune Flore » et « Oiseaux ».

A ce titre, le renforcement et l'approfondissement des outils de connaissance des milieux est une priorité pour mieux asseoir les décisions publiques relatives aux projets d'intérêt général ou privés.

Vous élaborerez les documents de planification structurant la politique de l'eau et de la biodiversité sur vos territoires :

- Vous mettrez en œuvre les programmes de mesures approuvés en 2009 et vous participerez à la révision des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux au titre de la DCE qui seront approuvés par les préfets coordonnateurs de bassin en 2015 ;
- Vous poursuivrez la rédaction des plans d'action pour le milieu marin au titre de la DCSMM, qui doivent être finalisés en 2015 sur chaque sous-région marine, sous l'égide du préfet maritime et du préfet de région coordonnateurs ;
- Vous coordonnerez la gestion des sites Natura 2000 et la mise en œuvre du nouveau régime d'évaluation d'incidence par tous les services instructeurs ;
- Vous co-élaborerez avec les conseils régionaux les schémas régionaux de cohérence écologique mettant en œuvre la trame verte et bleue.

Je compte sur votre implication dans la résorption des contentieux européens et tout particulièrement au titre de la directive « nitrates », par l'élaboration des 5èmes programmes régionaux d'action nitrates, et au titre de la directive « eaux résiduaires urbaines », par la mise en conformité et le suivi régulier des agglomérations d'assainissement.

Une structuration efficace de l'activité de police est par ailleurs nécessaire pour garantir l'application des textes et le respect des objectifs assignés dans les politiques environnementales. En matière d'instruction, vous serez vigilants quant à la mise en œuvre de la réforme des études d'impacts et des enquêtes publiques, et à l'articulation des procédures avec l'évaluation environnementale. En matière de contrôles, vous mettrez en œuvre l'ordonnance portant réforme des dispositions de police administrative et judiciaire du code de l'environnement.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'affichage publicitaire, vous proposerez en particulier, quand l'Etat en a la charge, de conduire des actions de police pour une bonne application de cette nouvelle réglementation.

Pour atteindre ces objectifs et optimiser les moyens de l'Etat, vous vous assurerez de la coopération territoriale entre services de l'Etat et établissements publics tant au niveau régional qu'au niveau départemental, au sein des Missions Inter-Services de l'Eau et de la Nature. Vous articulerez également votre action avec les collectivités territoriales. Vous inscrirez enfin vos services dans une dynamique d'amélioration permanente s'appuyant sur une démarche qualité.

Les DREAL, responsables du budget opérationnel du programme « paysage, eau, biodiversité », veillent tout particulièrement à l'adéquation entre missions et moyens sur leur zone de gouvernance par :

- la définition des priorités régionales, par une déclinaison soumise à la validation du comité de l'administration régionale et un suivi périodique de cette feuille de route nationale ;
- une répartition équitable entre services des crédits et effectifs alloués ;
- la rationalisation des dépenses publiques, en évitant en particulier toute redondance entre les financements budgétaires de l'Etat et ceux des établissements publics.

Fait, le 11 février 2013

SIGNE

Delphine BATHO

3. PRIORITÉS RELATIVES A LA POLITIQUE DE LA BIODIVERSITÉ TERRESTRE ET MARINE

L'objectif des directives «habitat faune flore» et «oiseaux» est l'amélioration ou le maintien de l'état de conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Cet objectif peut être atteint par la mise en œuvre des politiques de protection de l'ensemble des espèces et des habitats : Natura 2000, réglementation espèces protégées, plans nationaux d'actions, création et gestion d'aires protégées, la mise en œuvre de la TVB et des PNR contribuant à ces objectifs. Afin de consolider l'action des services en matière de protection des espèces et des habitats, il est demandé aux DREAL d'organiser la réflexion sur leurs priorités d'intervention pour répondre aux enjeux de conservation les plus forts, puis d'identifier l'outil le plus adapté à ces enjeux. Les priorités en matière de SCAP sont en cours de définition ; il est demandé aux DREAL d'établir en 2013 les priorités en la matière, ainsi que pour la mise en œuvre du réseau Natura 2000 et des plans en faveur des espèces menacées.

Indicateurs :

- *Elaboration des priorités de protection des espèces et de leurs habitats à l'échelle régionale de manière globale, le cas échéant dans le cadre du document stratégique régional, et pour la mise en œuvre de la SCAP, de Natura 2000 et des plans en faveur des espèces menacées.*

3.1. Connaissance dans le domaine de la biodiversité

Pour mener l'ensemble de ses actions de conservation et de gestion de la biodiversité, ainsi que pour pouvoir suivre les différents projets et programmes (y compris la mise en œuvre des directives européennes), le Ministère en charge de l'environnement doit disposer de connaissances régulièrement actualisées, disponibles et structurées de l'état et des tendances d'évolution de la biodiversité.

C'est pourquoi, il est demandé aux DREAL de poursuivre leur implication dans **l'acquisition et la diffusion des connaissances**. Cela concerne autant les inventaires de routine (les ZNIEFF terrestres et marines, l'inventaire du patrimoine géologique, les atlas régionaux, etc.), que les nouveaux projets (cartographie des habitats, cartographie nationale des enjeux de biodiversité remarquable dans les régions concernées). Pour la flore et les habitats, les conservatoires botaniques nationaux ont évidemment un rôle de premier plan. Pour les milieux aquatiques et humides, les DREAL doivent veiller à la bonne intégration des inventaires financés par les Agences de l'eau.

L'acquisition de connaissances doit pouvoir contribuer à l'ensemble des politiques de l'Etat et de ses partenaires. Celles-ci doivent donc être structurées dans des systèmes d'information partagés. Ainsi, la mise en œuvre du **système d'information sur la nature et les paysages (SINP)** doit prendre de l'ampleur dans chacune des régions, en cohérence et étroite articulation avec l'échelle nationale. Un protocole définissant les objectifs du SINP, son organisation générale et les engagements de l'Etat comme des adhérents publics ou privés a été élaboré en 2012. Cette structuration permettra de produire des indicateurs de suivi et d'évaluation, et donc d'alimenter d'éventuelles démarches d'observatoires régionaux de biodiversité et les portraits de la biodiversité communale coordonnés par la DEB, ainsi que l'observatoire de la mer et du littoral.

Il est demandé aux DREAL :

- d'être attentives, lors de la passation de marchés ou d'octroi d'appuis financiers, aux orientations nationales en cours de définition en matière d'inventaires ;
- de piloter le déploiement ou la mise en cohérence avec les orientations nationales du SINP en veillant notamment au respect des standards de métadonnées et de données, ainsi que des conditions juridiques de diffusion des données.

En 2013, la France devra rendre son second rapport sur **l'évaluation de l'état de conservation des espèces et des habitats d'intérêt communautaire** (directive Habitats, Faune, Flore) et son premier rapport approfondi sur **l'évaluation de l'état des populations d'oiseaux** (directive Oiseaux). Les DREAL seront sollicitées concernant les principales mesures de conservation et de gestion mises en place pour chaque espèce et chaque habitat, dans chaque zone biogéographique.

Indicateurs :

- *Finalisation par les DREAL de l'inventaire des ZNIEFF terrestres et marines*
- *Déclinaison régionale du SINP selon le nouveau cadre national*

3.2. Mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité

La nouvelle Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 a été rendue publique le 19 mai 2011. Elle constitue un cadre cohérent pour l'action de chacun, en faveur de la biodiversité. Pour sa mise en œuvre, l'Etat s'est engagé à co-élaborer, avec les Régions, des stratégies régionales pour la biodiversité, d'ici à 2014. Ces stratégies ne concernent pas uniquement la protection du patrimoine naturel, mais toutes les actions qui ont une influence sur celui-ci (y compris les activités économiques ou la sensibilisation par exemple).

Il est demandé aux DEAL/DREAL de :

- Déterminer avec la Région l'opportunité de mettre en place une stratégie régionale et formaliser le cas échéant cette collaboration. Dans les départements d'outre-mer, ces stratégies ont vocation à remplacer les plans d'action pour la biodiversité qui avaient été élaborés dans le cadre de la précédente SNB. Ces stratégies bénéficieront du renforcement de la gouvernance et de missions identifiées dans les différentes Initiatives françaises pour la conservation et la gestion de la biodiversité Outre-Mer (IFREBIOM) ;
- Assurer un suivi technique et financier des conventions relatives aux projets sélectionnés en 2012 dans le cadre des appels à projets de la SNB.

Indicateurs :

- Déclinaison de la stratégie régionale de la biodiversité
- Contribution des DREAL aux observatoires régionaux de la biodiversité, en coordination avec l'observatoire national de la biodiversité (ONB) porté par la DEB

3.3. Protection des espaces naturels : élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique, création et gestion des espaces naturels protégés terrestres et marins, Parcs Naturels Régionaux

3.3.1. Mise en œuvre d'une trame verte et bleue

L'objectif est que, d'ici à fin 2013, toutes les régions soient dotées d'un schéma régional de cohérence écologique (SRCE) ou, à défaut, aient achevé la procédure de consultation sur le projet du SRCE (consultations des collectivités et enquête publique) en vue de son adoption début 2014.

Sans préjudice des évolutions éventuelles, il est donc attendu des DREAL, dans le cadre du partenariat défini avec les Conseils régionaux qu'elles :

- poursuivent activement la co-élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) : finaliser les études alimentant l'élaboration du SRCE, animer le comité régional Trame verte et bleue, assurer la concertation et la mobilisation des acteurs régionaux au cours de l'élaboration du schéma (ateliers, réunions d'information, outils de communication) en veillant notamment à associer au mieux les acteurs socioprofessionnels notamment agricoles et forestiers ;
- veillent à la prise en compte dans les SRCE des classements des cours d'eau au titre du L.214-17, des projets proposés pour déclinaison de la stratégie de création des aires protégées, et des cohérences entre territoires régionaux et frontaliers ;
- proposent au préfet de région les modalités d'organisation de la consultation des collectivités territoriales et de l'enquête publique sur le projet de schéma avant son adoption.

Il est également attendu des services déconcentrés de l'Etat qu'ils :

- veillent à l'intégration des enjeux de continuités écologiques dans l'ensemble des politiques et actions dont ils assurent la mise en œuvre ou le suivi, avec une vigilance particulière dans les avis donnés par l'autorité compétente en matière d'environnement ;
- assurent des continuités écologiques dans les documents d'urbanisme ;
- soutiennent autant que possible la déclinaison locale de la Trame verte et bleue : il s'agit d'appuyer, dans la limite des moyens financiers disponibles et prioritairement consacrés à l'élaboration des SRCE, les collectivités en phase d'élaboration ou de révision de leur document d'urbanisme, les opérations relatives à la préservation ou la remise en bon état d'éléments constitutifs de la Trame verte et bleue en milieu agricole et les éventuelles opérations « phares » de remise en bon état de continuités écologiques (en priorité en cofinancement avec la Région et l'appui de fonds européens).

Indicateurs :

- Nombre de réunions du comité régional TVB
- Réalisation de la consultation des collectivités
- Réalisation de l'enquête publique
- Approbation du SRCE

3.3.2. Création et gestion des espaces naturels protégés terrestres et marins

35

La stratégie de création d'aires protégées terrestres métropolitaines (SCAP) poursuit un objectif qualitatif d'amélioration de la représentativité, de la cohérence et de l'efficacité du réseau métropolitain des aires protégées terrestres. En application de la circulaire du 13 août 2010, précisée par le courrier du 8 novembre 2011, les Préfets de région ont transmis une première série de projets potentiellement éligibles à la SCAP (et territoires d'intérêt). La feuille de route pour la transition écologique prévoit de finaliser d'ici mi-2013 le premier programme d'actions en faveur du renforcement des aires protégées terrestres métropolitaines.

La maîtrise des dépenses publiques conduit à sélectionner de manière rigoureuse les projets de création ou d'extension des aires protégées, ainsi que les opérations d'investissement, qui bénéficieront d'un accompagnement financier.

Concernant la SCAP, il est demandé aux DREAL, en application de l'instruction du 26 octobre 2012 :

- de préparer la transmission par les préfets, d'ici le 15 janvier 2013, des propositions complémentaires de projets potentiellement éligibles afin de finaliser le premier programme d'actions ;
- de procéder à un phasage annuel de la mise en œuvre de l'ensemble des projets transmis, afin d'inscrire la SCAP dans la durée ;
- de veiller à l'articulation avec les autres dispositifs programmatiques qui oeuvrent en faveur de la protection du patrimoine naturel.

En mer, les services déconcentrés de l'Etat accompagneront l'Agence des Aires Marines Protégées pour la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale pour la création et la gestion des aires marines protégées (SCGAMP), officiellement présentée en avril 2012. En particulier, ils contribueront aux travaux relatifs à la création de parcs naturels marins.

L'animation et la gestion des aires protégées existantes constituent un autre axe prioritaire pour les services déconcentrés. Les DREAL-DEAL veilleront en particulier à ce que toutes les réserves naturelles nationales soient dotées des organes consultatifs prévus (comité consultatif, conseil scientifique), d'un gestionnaire et d'un plan de gestion dont elles suivront étroitement la mise en œuvre. Une fois que le logiciel de suivi des RNN dénommé « ARENA » (activités dans les réserves naturelles) sera révisé, les DREAL-DEAL contribueront activement et en continu à son bon renseignement pour les données dont elles ont la responsabilité, et inciteront les gestionnaires de RNN – à travers le suivi de la mise en œuvre de la convention de gestion – à renseigner les leurs.

Indicateurs :

- Nombre de projets éligibles à la SCAP
- Nombre de création ou d'extension d'aires protégées
- Pourcentage de RNN dotées d'un plan de gestion validé

3.3.3. Appui aux Parcs Naturels Régionaux

Conformément à la circulaire DEVL1220791C du 4 mai 2012, il est demandé aux DREAL de :

- Poursuivre leur **soutien à l'ingénierie territoriale et leur appui aux études des Parcs Naturels Régionaux**, prioritairement orientés vers les actions de préservation de la biodiversité, les études conduites dans le cadre des révisions de chartes et la mise en place ou le déploiement des dispositifs d'évaluation de la mise en œuvre des chartes et de suivi de l'évolution du territoire introduits par le décret n° 2012-83 du 24 janvier 2012 relatif aux PNR. Ce soutien financier peut faire l'objet d'un conventionnement spécifique avec le PNR ;
- Pour les parcs dont la **charte est en cours de révision**, jouer un rôle d'accompagnement et d'aiguillon auprès des collectivités territoriales et du syndicat mixte de gestion et d'aménagement du parc naturel régional afin d'enchaîner les étapes procédurales et de **respecter les délais**, tout en veillant à la **cohérence et la pertinence du périmètre d'étude**, ainsi qu'à la **qualité du projet territorial** et à sa formalisation dans la charte ;
- Pour les **parcs en projet**, accompagner le plus en amont possible les régions dans l'analyse de l'opportunité de créer un nouveau parc au regard des caractéristiques, enjeux et motivations du territoire, puis, le cas échéant, contribuer à l'émergence d'un projet de qualité ;
- En phase de mise en œuvre de la charte, constituer un **comité technique de suivi de la charte** réunissant des représentants des services de l'État pour :

- établir un dialogue permettant de dresser le bilan de la mise en œuvre des engagements de l'Etat ;
- s'assurer de la cohérence des décisions prises, réalisations menées et avis donnés – en matière d'urbanisme notamment – avec les orientations et mesures de la charte.

Ce comité de suivi doit s'articuler avec les organes de gouvernance mis en place par le conseil régional et le syndicat mixte du parc et alimenter les bilans réguliers de la mise en œuvre de la charte réalisés par le syndicat mixte avec l'ensemble des signataires.

36

Indicateurs :

- *Nombre et pourcentage de PNR dont les chartes sont révisées*

3.4. Mise en œuvre de Natura 2000 : désignation et gestion des sites terrestres et marins, évaluations d'incidence

L'objectif du réseau Natura 2000 est l'amélioration ou le maintien de l'état de conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire, objectif qui doit être atteint en mobilisant les outils de concertation que sont le comité de pilotage et le document d'objectifs de chaque site, la contractualisation via la mise en place de contrats et de chartes Natura 2000 et enfin la prévention des dommages par l'évaluation des incidences.

La plupart des documents d'objectifs (DOCOB) des sites Natura 2000 terrestres sont terminés en 2012 et les efforts doivent désormais s'orienter vers leur mise en œuvre, au travers notamment de l'animation des sites et de la contractualisation. En mer, les services de l'Etat accompagneront l'élaboration et à la mise en œuvre des DOCOB, avec un appui technique renforcé de l'AAMP, cet établissement assurant, quand cela est possible localement, le rôle d'opérateur et d'animateur pour les sites marins inclus dans les sites Natura 2000 (instruction de la DEB du 20 novembre 2012).

La maîtrise des dépenses publiques conduit à rationaliser les modalités d'animation des sites par la mutualisation de l'animation sur plusieurs sites par un seul opérateur. Si cela devient nécessaire financièrement, l'animation devra être priorisée sur les sites qui ne font pas l'objet d'autres protections et gestion (PN, RN).

Il est attendu des DREAL qu'elles veillent à la mise à jour de la base de données de suivi des documents d'objectifs (SUDOCO) par la structure animatrice de chaque site.

Suite à la condamnation de la France par le CJUE le 4 mars 2010, un nouveau dispositif législatif et réglementaire a été mis en place, fondé sur un système de listes positives définissant les activités soumises à évaluation des incidences au titre de Natura 2000 : la liste nationale et les deux listes locales par département doivent avoir été arrêtées, en application des circulaires du 15 avril 2010 et du 26 décembre 2011. Pour accompagner la mise en œuvre de ce nouveau régime d'évaluation des incidences, il est attendu des DREAL un appui auprès de tous les services de l'Etat concernés, et un fort investissement de l'ensemble des services, en particulier des DDT(M).

Indicateurs :

- *Nombre et pourcentage de sites Natura 2000 dont le DOCOB est en animation*

3.5. Protection et gestion des espèces et de leurs milieux :

3.5.1. Mise en œuvre des plans nationaux d'espèces protégées et de l'IFRECOR

Les plans nationaux d'action contribuent au bon état de conservation des espèces les plus menacées, en complément de la réglementation (L 411-1 et suivants du code de l'environnement).

Les circulaires du 13 août 2008, du 3 octobre 2008 et du 8 septembre 2009, adressées aux Préfets de région, ont fourni des éléments de cadrage, d'organisation et de méthodologie pour la conduite des PNA.

Il est demandé aux DREAL de finaliser l'élaboration des plans nationaux d'actions prioritaires dont elles sont pilotes et d'assurer la déclinaison des PNA concernant leur territoire.

Pour les espèces marines, une attention toute particulière devra être consacrée à la mise en œuvre de PNA pour les espèces les plus menacées au plan mondial (liste rouge UICN), notamment en outre-mer, en tenant compte de nos obligations internationales. Les plans d'action en faveur des Tortues marines, Dugong, Esturgeon d'Europe seront poursuivis, finalisés ou mis en œuvre.

Indicateurs :

- Nombre et pourcentage de PNA coordonnés par la DREAL en cours de mise en œuvre
- Nombre de PNA déclinés par la DREAL en cours de mise en œuvre

37

3.5.2. Actions contre les espèces susceptibles de causer des nuisances

Au sein de la faune et de la flore sauvages, certaines espèces peuvent être à l'origine de nuisances diverses pour d'autres espèces sauvages ou pour les activités humaines. Le code de l'environnement comporte des dispositions législatives et réglementaires qui peuvent être mises en œuvre pour agir à l'encontre de ces espèces lorsque cela est nécessaire et dans le respect de la préservation de la biodiversité :

- l'organisation de battues administratives au titre des articles L 427-6, R 427-4 et R 427-5 du code de l'environnement. En particulier, il est demandé aux DDT de poursuivre la mise en œuvre du plan national de maîtrise du sanglier adopté en 2009.
- le classement comme espèces nuisibles au titre des articles L 427-8 et R 427-6 à R. 427-28, permettant aux propriétaires, possesseurs ou fermiers de détruire sur leurs terres, dans les conditions précisées par le code de l'environnement et les arrêtés d'application, les animaux des espèces classées nuisibles. La circulaire DEVL1204370C du 10 mars 2012 présente les modalités de mise en œuvre de la nouvelle procédure de classement des espèces d'animaux nuisibles : le classement des espèces nuisibles est désormais réalisé au plan national (sauf pour le lapin de garenne, le pigeon ramier et le sanglier), par 3 arrêtés ministériels. Il est demandé aux DDT de veiller à la qualité des données qui sont recueillies et transmises en vue de ce classement.
- les actions contre les espèces exotiques envahissantes : outre l'interdiction d'introduction de ces espèces sauf dérogation au titre des articles L.411-3 et R 411-31 à R 411-41 du code de l'environnement, le Ministère en charge de l'environnement a lancé en 2009 une démarche de hiérarchisation des espèces exotiques envahissantes contre lesquelles il convient de lutter. Par ailleurs, la DREAL doit encourager auprès de ses partenaires institutionnels la surveillance des espèces exotiques envahissantes sur son territoire dans la perspective de la structuration d'un réseau de surveillance sur le territoire métropolitain. Dans la mesure où les enjeux seraient clairement identifiés et les garanties techniques validées par les coordinateurs nationaux (MNHN et FCBN), des actions de luttes ponctuelles pourront être conduites en partenariat avec les acteurs locaux. Il est demandé aux DREAL de finaliser l'élaboration des plans nationaux d'actions de lutte (Ecureuil à ventre rouge et herbe de la pampa) dont elles sont pilotes et d'assurer la déclinaison des plans de lutte concernant leur territoire.

Indicateurs :

- Nombre d'espèces faisant l'objet d'actions de lutte suivies sur la région
- Existence d'un réseau de surveillance du territoire contre les espèces exotiques envahissantes

3.6. Gestion des activités d'exploitation des ressources naturelles

3.6.1. Révision des schémas départementaux de gestion cynégétique

Le SDGC constitue l'outil central par lequel les fédérations départementales de chasseurs organisent l'activité cynégétique. L'élaboration du schéma relève de la compétence de la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs, son approbation de celle du préfet de département. La circulaire du 18 février 2011 relative au renouvellement des SDGC présente les principaux éléments à prendre en compte dans le cadre du renouvellement des SDGC.

Il est demandé aux DDT de vérifier, avant approbation des SDGC que :

- la procédure de concertation a été respectée ;
- le contenu est compatible avec les documents d'orientation et les principes fixés par la loi (équilibre agro-sylvo-cynégétique, prescriptions relatives à l'agrainage et prélèvement raisonnable) ;
- Le document traite des sujets relatifs aux animaux prédateurs et déprédateurs et à la sécurité.

3.6.2. Plan de cessation d'activité des pêcheurs professionnels d'eau douce.

38

La pêche professionnelle en eau douce est confrontée à une crise importante du fait des interdictions de pêche dues à la contamination du poisson par les polychlorobiphényles (PCB) et des restrictions de pêche dues au plan de gestion de l'anguille. Des mesures d'accompagnement économique des pêcheurs fluviaux ont été adoptées parmi lesquelles figure la mise en place d'un plan de cessation d'activité.

La circulaire du 2 juillet 2012 fixe les modalités de mise en œuvre de ce plan, mobilisant 7,4 millions d'euros, financés sur trois ans par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques. FranceAgriMer est chargée du paiement de cette aide.

Il est attendu des DDT-M qu'elles :

- informent les pêcheurs professionnels concernés par la mesure (communication aux associations agréées, encarts dans la presse spécialisée) ;
- assurent l'instruction complète des dossiers de demande d'aide : vérification du respect des conditions générales d'accès au plan et des critères d'éligibilité, calcul du montant de l'aide. Elles auront également à informer les services de contrôle sur les pêcheurs ayant cessé leur activité.

3.6.3. Exploitation des ressources minérales non énergétiques

Une stratégie nationale de gestion durable des granulats terrestres et marins, des matériaux et substances de carrières a été publiée en mars 2012.

L'un des moyens identifiés pour atteindre les objectifs fixés est la régionalisation des schémas des carrières. Le travail de révision des textes a été lancé en septembre 2012 en collaboration avec les DREAL.

Ainsi, le travail à l'échelon régional engagé par plusieurs DREAL, pour encadrer la révision des schémas départementaux des carrières, devra se poursuivre en attendant le cadrage réglementaire de ces schémas régionaux. Les DREAL transmettront également annuellement à la centrale une synthèse de leur suivi de la production et de l'évolution des réserves autorisées.

La question du développement des extractions marines pour réduire les tensions d'approvisionnement se pose d'autant plus que la part des alluvionnaires, matériau spécifique, est en forte diminution. Suite au Grenelle de la Mer, l'étude BRGM / IFREMER visant à identifier les zones de compatibilité entre extraction et enjeux environnementaux a été poursuivie. Après les façades Manche Est et Nord Atlantique, les façades Bretagne et Sud Gascogne sont en cours d'achèvement. Le travail sur l'Outre-Mer sera lancé dès début 2013. Parallèlement, un groupe de travail « granulats marins » ayant pour ambition d'encadrer l'activité d'extraction dans le cadre d'une politique maritime intégrée sera mis en place prochainement. Les DREAL littorales seront sollicitées à ce titre. Les DREAL et les DIRM veilleront à ce que la politique d'extraction de granulats en mer soit insérée dans le cadre des travaux de la DCSMM et des futurs documents stratégiques de façade (DSF).

Enfin, la participation des DREAL est attendue sur les autres chantiers liés à la mise en œuvre de la stratégie « matériaux de carrières » (transports, recyclage et biodiversité).

DOCUMENT n° 9

39

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIEDécret n° 2012-1492 du 27 décembre 2012
relatif à la trame verte et bleue

NOR : DEVL1135258D

Publics concernés : Etat et établissements publics, collectivités territoriales et groupements, organismes du monde socio-professionnel, associations de protection de la nature, scientifiques.

Objet : définition et mise en œuvre de la trame verte et bleue.

Entrée en vigueur : le texte entre en vigueur le lendemain de sa publication.

Notice : la trame verte et bleue est un réseau formé de continuités écologiques terrestres et aquatiques. Elle constitue un outil d'aménagement durable du territoire et contribue à un état de conservation favorable des habitats naturels et des espèces et au bon état écologique des masses d'eau. Les continuités écologiques qui constituent la trame verte et bleue comprennent des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques. Leur identification et leur délimitation doivent notamment permettre aux espèces animales et végétales dont la préservation ou la remise en bon état constitue un enjeu national ou régional de se déplacer pour assurer leur cycle de vie et favoriser leur capacité d'adaptation. Ces continuités écologiques sont identifiées par les schémas régionaux de cohérence écologique, élaborés conjointement par les présidents de conseils régionaux et les préfets de région.

Références : le code de l'environnement modifié par le présent décret peut être consulté, dans sa rédaction issue de cette modification, sur le site Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>).

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 120-1 et L. 371-1 à L. 371-6 ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 4433-7 à L. 4433-9 ;

Vu le décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements ;

Vu l'avis du Conseil national de la protection de la nature en date du 21 octobre 2011 ;

Vu l'avis de la mission interministérielle de l'eau en date du 25 octobre 2011 ;

Vu l'avis du comité des finances locales (commission consultative d'évaluation des normes) en date du 15 décembre 2011 ;

Vu l'avis du conseil régional de La Réunion en date du 21 février 2012 ;

Vu la saisine du conseil général et du conseil régional de la Guyane en date du 29 décembre 2011 ;

Vu la saisine du conseil général de Mayotte en date du 30 décembre 2011 ;

Vu la saisine du conseil général de La Réunion en date du 30 décembre 2011 ;

Vu la saisine du conseil général et du conseil régional de la Martinique en date du 3 janvier 2012 ;

Vu la saisine du conseil général et du conseil régional de la Guadeloupe en date du 10 janvier 2012 ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

Décède :

Art. 1^{er}. - I. - L'intitulé du chapitre I^{er} du titre VII du livre III de la partie réglementaire du code de l'environnement est remplacé par l'intitulé suivant : « Comités "trames verte et bleue" ».

II. - Le titre VII du livre III de la partie réglementaire du code de l'environnement est complété par les dispositions suivantes :

« CHAPITRE II

« Dispositions communes

40

« Art. R. 371-16. – La trame verte et bleue est un réseau formé de continuités écologiques terrestres et aquatiques identifiées par les schémas régionaux de cohérence écologique ainsi que par les documents de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements auxquels des dispositions législatives reconnaissent cette compétence et, le cas échéant, celle de délimiter ou de localiser ces continuités.

« Elle constitue un outil d'aménagement durable du territoire.

« Art. R. 371-17. – La trame verte et bleue contribue à l'état de conservation favorable des habitats naturels et des espèces et au bon état écologique des masses d'eau. Elle s'étend jusqu'à la laisse de basse mer et, dans les estuaires, à la limite transversale de la mer.

« Art. R. 371-18. – L'identification et la délimitation des continuités écologiques de la trame verte et bleue doivent notamment permettre aux espèces animales et végétales dont la préservation ou la remise en bon état constitue un enjeu national ou régional de se déplacer pour assurer leur cycle de vie et favoriser leur capacité d'adaptation.

« Art. R. 371-19. – I. – Les continuités écologiques constituant la trame verte et bleue comprennent des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques.

« II. – Les réservoirs de biodiversité sont des espaces dans lesquels la biodiversité est la plus riche ou la mieux représentée, où les espèces peuvent effectuer tout ou partie de leur cycle de vie et où les habitats naturels peuvent assurer leur fonctionnement en ayant notamment une taille suffisante, qui abritent des noyaux de populations d'espèces à partir desquels les individus se dispersent ou qui sont susceptibles de permettre l'accueil de nouvelles populations d'espèces.

« Un réservoir de biodiversité peut être isolé des autres continuités de la trame verte et bleue lorsque les exigences particulières de la conservation de la biodiversité ou la nécessité d'éviter la propagation de maladies végétales ou animales le justifient.

« Les espaces définis au 1^o du II de l'article L. 371-1 constituent des réservoirs de biodiversité.

« III. – Les corridors écologiques assurent des connexions entre des réservoirs de biodiversité, offrant aux espèces des conditions favorables à leur déplacement et à l'accomplissement de leur cycle de vie.

« Les corridors écologiques peuvent être linéaires, discontinus ou paysagers.

« Les espaces mentionnés aux 2^o et 3^o du II de l'article L. 371-1 constituent des corridors écologiques.

« IV. – Les cours d'eau, parties de cours d'eau et canaux mentionnés au 1^o et au 3^o du III de l'article L. 371-1 constituent à la fois des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques.

« Les zones humides mentionnées au 2^o et au 3^o du III de l'article L. 371-1 constituent des réservoirs de biodiversité ou des corridors écologiques ou les deux à la fois.

« Art. R. 371-20. – I. – La remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques consiste dans le rétablissement ou l'amélioration de leur fonctionnalité.

« Elle s'effectue notamment par des actions de gestion, d'aménagement ou d'effacement des éléments de fragmentation qui perturbent significativement leur fonctionnalité et constituent ainsi des obstacles. Ces actions tiennent compte du fonctionnement global de la biodiversité et des activités humaines.

« II. – La préservation des milieux nécessaires aux continuités écologiques assure au moins le maintien de leur fonctionnalité.

« III. – Les actions de préservation et de remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques sont décidées et mises en œuvre, dans le respect des procédures qui leur sont applicables, par les acteurs concernés conformément à leurs compétences respectives.

« Elles ne peuvent affecter les activités militaires répondant à un impératif de défense nationale.

« Art. R. 371-21. – La fonctionnalité des continuités écologiques s'apprécie notamment au regard :

« – de la diversité et de la structure des milieux qui leur sont nécessaires et de leur niveau de fragmentation ;

« – des interactions entre milieux, entre espèces et entre espèces et milieux ;

« – de la densité nécessaire à l'échelle du territoire concerné.

« CHAPITRE III

« Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques

« Art. R. 371-22. – Les documents de planification et projets relevant du niveau national qui doivent être compatibles avec les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques en application du sixième alinéa de l'article L. 371-2 sont ceux qui sont approuvés ou décidés par une loi, un décret ou un arrêté ministériel.

« La compatibilité de ces documents de planification et projets s'apprécie notamment au regard des atteintes susceptibles d'être portées aux espaces constitutifs de la trame verte et bleue en application de l'article L. 371-1 ainsi qu'aux espèces, habitats et continuités écologiques d'importance nationale identifiés comme constituant des enjeux nationaux et transfrontaliers par le document-cadre adopté en application de l'article L. 371-2.

41

« Art. R. 371-23. – Les analyses ainsi que la décision de maintenir en vigueur ou de procéder à la révision des orientations nationales pour la préservation ou la remise en bon état des continuités écologiques mentionnées au septième alinéa de l'article L. 371-2 relèvent conjointement des ministres chargés de l'environnement et de l'urbanisme et interviennent, dans les conditions prévues par le premier alinéa de l'article L. 371-2, au plus tard sept ans après l'adoption, la révision ou la précédente décision de maintenir en vigueur le document-cadre.

« CHAPITRE IV

« Schémas régionaux de cohérence écologique

« Section 1

« Dispositions générales

« Art. R. 371-24. – Afin d'assurer la cohérence nationale de la trame verte et bleue, le schéma régional de cohérence écologique prend en compte la nécessité de préserver les espèces, habitats et continuités écologiques d'importance nationale identifiés comme constituant des enjeux nationaux et transfrontaliers par le document-cadre adopté en application de l'article L. 371-2.

« Les réservoirs de biodiversité et corridors écologiques constitutifs de la trame verte et bleue régionale comprennent notamment les espaces dont l'intégration est prévue par le document-cadre adopté en application de l'article L. 371-2 ainsi que les milieux nécessaires à la remise en bon état et à la préservation des espèces, habitats et continuités écologiques d'importance nationale mentionnés à l'alinéa précédent.

« Section 2

« Contenu

« Art. R. 371-25. – Le schéma régional de cohérence écologique, conformément à l'article L. 371-3, comporte notamment :

- « – un diagnostic du territoire régional et une présentation des enjeux relatifs à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques à l'échelle régionale ;
- « – un volet présentant les continuités écologiques retenues pour constituer la trame verte et bleue régionale et identifiant les réservoirs de biodiversité et les corridors qu'elles comprennent ;
- « – un plan d'action stratégique ;
- « – un atlas cartographique ;
- « – un dispositif de suivi et d'évaluation ;
- « – un résumé non technique.

« Le contenu de ces composantes est précisé par les articles R. 371-26 à R. 371-31 et prend en compte les indications et recommandations du volet relatif à l'élaboration du schéma régional de cohérence écologique du document-cadre adopté en application de l'article L. 371-2.

« Art. R. 371-26. – I. – Le diagnostic du territoire régional porte, d'une part, sur la biodiversité du territoire, en particulier les continuités écologiques identifiées à l'échelle régionale, et, d'autre part, sur les interactions entre la biodiversité et les activités humaines.

« II. – Les enjeux relatifs à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques traduisent les atouts du territoire régional en termes de continuités écologiques, les menaces pesant sur celles-ci, ainsi que les avantages procurés par ces continuités pour le territoire et les activités qu'il abrite. Les enjeux régionaux sont hiérarchisés et spatialisés et intègrent ceux partagés avec les territoires limitrophes.

« Art. R. 371-27. – Le volet présentant les continuités écologiques retenues pour constituer la trame verte et bleue régionale et identifiant les réservoirs de biodiversité et les corridors qu'elles comprennent précise :

- « – les approches et la méthodologie retenues pour l'identification et le choix des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques ;
- « – les caractéristiques de ces deux éléments, leur contribution au fonctionnement écologique de l'ensemble du territoire régional et leur rattachement à l'une des sous-trames suivantes :
 - « a) Milieux boisés ;
 - « b) Milieux ouverts ;
 - « c) Milieux humides ;
 - « d) Cours d'eau ;
 - « e) Milieux littoraux, pour les régions littorales ;
- « – les objectifs de préservation ou de remise en bon état qui leur sont assignés ;
- « – la localisation, la caractérisation et la hiérarchisation des obstacles à ces éléments ;
- « – un exposé de la manière dont ont été pris en compte les enjeux nationaux et transfrontaliers définis par le document-cadre adopté en application de l'article L. 371-2.

« Art. R. 371-28. – Le plan d'action stratégique présente :

- « – les outils et moyens mobilisables compte tenu des objectifs de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques de la trame verte et bleue régionale, selon les différents milieux ou acteurs concernés et en indiquant, le cas échéant, leurs conditions d'utilisation et leur combinaison ;

42

« – des actions prioritaires et hiérarchisées en faveur de la préservation et de la remise en bon état des continuités écologiques ;

« – les efforts de connaissance à mener, notamment en vue de l'évaluation de la mise en œuvre du schéma.

« Les moyens et mesures ainsi identifiés par le plan d'action sont décidés et mis en œuvre, dans le respect des procédures qui leur sont applicables, par les acteurs concernés conformément à leurs compétences respectives.

« *Art. R. 371-29.* – L'atlas cartographique comprend notamment :

« – une cartographie des éléments de la trame verte et bleue régionale à l'échelle 1/100 000 ;

« – une cartographie des objectifs de préservation ou de remise en bon état assignés aux éléments de la trame verte et bleue à l'échelle 1/100 000, identifiant les principaux obstacles à la fonctionnalité des continuités écologiques ;

« – une carte de synthèse régionale schématique des éléments de la trame verte et bleue ;

« – une cartographie des actions prioritaires inscrites au plan d'action stratégique.

« Les éléments qui doivent figurer sur les cartes prévues par le présent article sont précisés par le document-cadre adopté en application de l'article L. 371-2.

« *Art. R. 371-30.* – Le dispositif de suivi et d'évaluation s'appuie notamment sur des indicateurs relatifs aux éléments composant la trame verte et bleue régionale, à la fragmentation du territoire régional et son évolution, au niveau de mise en œuvre du schéma ainsi qu'à la contribution de la trame régionale aux enjeux de cohérence nationale de la trame verte et bleue. Il sert de base à l'analyse prévue au dernier alinéa de l'article L. 371-3.

« *Art. R. 371-31.* – Le résumé non technique présente de manière synthétique l'objet du schéma, les grandes étapes de son élaboration, les enjeux du territoire régional en termes de continuités écologiques et les principaux choix ayant conduit à la détermination de la trame verte et bleue régionale. Il intègre également la carte de synthèse régionale schématique des éléments de la trame verte et bleue mentionnée à l'article R. 371-29.

« Section 3

« Procédure

« *Art. R. 371-32.* – I. – Le projet de schéma régional de cohérence écologique est arrêté dans les mêmes termes par le président du conseil régional et le préfet de région.

« Il est transmis, avec le rapport environnemental, aux collectivités, groupements de collectivités, établissements publics et syndicats énumérés par le troisième alinéa de l'article L. 371-3 ainsi qu'à l'autorité environnementale compétente en matière d'environnement et au conseil scientifique régional du patrimoine naturel.

« L'avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel est réputé favorable s'il n'a pas été rendu par écrit dans un délai de trois mois à compter de sa saisine.

« II. – Si le président du conseil régional et le préfet de région décident de modifier le projet avant de le soumettre à l'enquête publique pour tenir compte des avis ainsi recueillis, ils l'arrêtent à nouveau dans les mêmes termes.

« *Art. R. 371-33.* – L'arrêté adoptant le schéma régional de cohérence écologique après son approbation par délibération du conseil régional est publié au recueil des actes administratifs de la préfecture du département chef-lieu de région. Un avis de publication est inséré par le préfet de région dans deux journaux nationaux ou régionaux diffusés dans les départements concernés.

« Le schéma régional de cohérence écologique peut être consulté dans les préfectures et sous-préfectures de la région ainsi qu'au siège du conseil régional et des conseils généraux de la région. Il est mis à disposition, avec la déclaration prévue par l'article L. 122-10 arrêtée dans les mêmes termes par le président du conseil régional et le préfet, par voie électronique sur les sites internet de la préfecture du département chef-lieu de région et du conseil régional.

« *Art. R. 371-34.* – L'analyse des résultats obtenus par la mise en œuvre du schéma est réalisée conjointement par le président du conseil régional et le préfet de région au plus tard six ans à compter de la date d'adoption du schéma régional de cohérence écologique initial ou révisé ou celle décidant son maintien en vigueur. Cette analyse repose en particulier sur le dispositif de suivi et d'évaluation prévu à l'article R. 371-30. Cette analyse est publiée sur les sites internet de la préfecture du département chef-lieu de région et du conseil régional et portée à la connaissance du comité national "trames verte et bleue".

« Le conseil scientifique régional du patrimoine naturel se prononce, à la demande conjointe du président du conseil régional et du préfet de région et sur la base de l'analyse mentionnée au premier alinéa, sur le maintien en vigueur ou sur la nécessité de réviser ledit schéma ainsi que sur l'étendue de cette révision. A l'expiration d'un délai de trois mois, l'avis est réputé émis.

« Les décisions concordantes du conseil régional et du préfet de région de maintenir en vigueur ou de réviser le schéma régional de cohérence écologique interviennent dans un délai de six mois suivant la publication de l'analyse susmentionnée. A défaut de décisions concordantes, le schéma régional de cohérence écologique est maintenu en vigueur.

« CHAPITRE V

« Dispositions diverses

« Art. R. 371-35. – Les dispositions d'application des articles L. 371-1 à L. 371-4 à La Réunion, en Martinique, en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte sont précisées par l'article R. 4433-2-1 du code général des collectivités territoriales. »

Art. 2. – Le paragraphe 1 de la sous-section 1 de la section 3 du chapitre III du titre III du livre IV du code général des collectivités territoriales est complété par un article R. 4433-2-1 ainsi rédigé :

« Art. R. 4433-2-1. – I. – Les dispositions des articles R. 371-16 à R. 371-21 du code de l'environnement sont applicables au schéma d'aménagement régional.

« Les réservoirs de biodiversité et corridors écologiques constitutifs de la trame verte et bleue régionale comprennent les espaces dont l'intégration est prévue par le document-cadre adopté en application de l'article L. 371-2 du code de l'environnement ainsi que ceux permettant la préservation des espèces, habitats et continuités identifiés par le schéma d'aménagement régional.

« II. – Pour l'application du II de l'article L. 371-4 du code de l'environnement, le schéma d'aménagement régional comprend un chapitre individualisé relatif à la trame verte et bleue régionale qui :

- « – expose les enjeux relatifs à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques à l'échelle du territoire ;
- « – présente les continuités écologiques retenues pour constituer la trame verte et bleue de la région et identifie les éléments qui la composent ;
- « – définit les orientations et dispositions du plan destinées à préserver et à remettre en bon état ces continuités et indique les principales mesures qui pourraient être prises à cet effet par d'autres collectivités, organismes ou personnes.

« Une carte des éléments de la trame verte et bleue régionale et une carte des objectifs de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques, qui peuvent être établies à une échelle différente de celles qui sont prévues à l'article R. 4433-1, sont annexées au schéma.

« Le dispositif de suivi et d'évaluation du schéma d'aménagement régional comprend notamment des indicateurs relatifs à l'application des orientations et dispositions destinées à préserver et à remettre en bon état les continuités écologiques. »

Art. 3. – L'obligation de prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique prévue au treizième et au quatorzième alinéa de l'article L. 371-3 du code de l'environnement ne s'applique pas :

- aux documents de planification et projets mis à disposition du public ou soumis à enquête publique si cette mise à disposition ou cette enquête débutent avant l'expiration d'un délai de six mois suivant la publication de l'arrêté portant adoption du schéma régional de cohérence écologique ;
- aux documents de planification et projets qui ne sont pas soumis aux modalités de participation du public prévues par l'alinéa précédent, dès lors que leur élaboration ou leur révision a été prescrite ou que la décision ou l'autorisation de les réaliser est intervenue avant la publication de l'arrêté portant adoption du schéma régional de cohérence écologique, à condition que leur approbation ou leur réalisation intervienne dans l'année suivant la publication dudit arrêté.

Art. 4. – La ministre de l'égalité des territoires et du logement, le ministre de l'intérieur, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministre des outre-mer sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 27 décembre 2012.

JEAN-MARC AYRAULT

Par le Premier ministre :

*La ministre de l'écologie,
du développement durable
et de l'énergie.*

DELPHINE BATHO

*La ministre de l'égalité des territoires
et du logement,*
CÉCILE DUFILOT

Le ministre de l'intérieur,
MANUEL VALLS

Le ministre des outre-mer,
VICTORIN LUREL

Retour à l'article

Imprimer



DOSSIER : Grenelle et Urbanisme

Dossier publié à l'adresse <http://www.lagazettedescommunes.com/45067/%c2%ab-grenelle-1-%c2%bb-le-volet-%c2%ab-urbanisme-et-biodiversite-%c2%bb/>

« Grenelle 1 » : Le volet « urbanisme et biodiversité »

B, Le Bait-Ferrarese | Dossiers Juridiques | Publié le 07/12/2009 | Mis à jour le 25/07/2011

LE LEVIER PRINCIPAL - La loi « Grenelle 1 » conçoit l'urbanisme comme l'un des principaux outils de la lutte contre le dérèglement du climat, sinon comme le premier d'entre eux. ACTUALISATION ET PERENNISATION - Si la loi se contente de fixer un cadre général, toutefois, dans une certaine mesure, elle précise les moyens d'action que les collectivités publiques concernées peuvent être amenées à employer pour répondre aux objectifs.

Le volet de l'urbanisme est traité dès le chapitre 2 du titre 1er de la loi relative à la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement », consacré au changement climatique. A l'analyse, ce chapitre 2, auquel il faut ajouter quelques autres dispositions séparées mais intéressant également l'urbanisme, révèle la volonté des pouvoirs publics d'ajuster le droit de l'urbanisme aux besoins du développement durable : d'une part, en redéfinissant ses finalités (I) ; d'autre part, en réformant certains de ses moyens d'action (II).

I. Les nouveaux objectifs du droit de l'urbanisme

Les finalités du droit de l'urbanisme sont en effet, pour ainsi dire, « grenellisées ».

A. La liste de l'article 7

L'article 7 de la loi énumère exhaustivement et en termes généraux sept objectifs nouveaux que, dans le délai d'un an après la publication du texte, le droit de l'urbanisme doit désormais prendre en compte.

En synthèse, ces objectifs peuvent être rassemblés en trois groupes : le premier réunit tous ceux visant la modération de la consommation de l'espace, qui inclut la lutte contre la régression des terres agricoles (art. 7, II. a.), contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, ainsi que des mesures en faveur de la revitalisation des centres-villes (II. b.) ; la mise en œuvre d'une conception globale de l'urbanisme impliquant une harmonie entre les documents d'orientation et ceux de planification (II. c.) ; la gestion économe des ressources et des territoires (II. e.) ; la création d'un lien entre densité de population et desserte par les transports collectifs (II. g.) ^{(1) (3)}.

Le deuxième groupe concerne la préservation de la biodiversité (II. d.). Le troisième vise l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments (II. f.).

B. Réécriture de l'article L.128 du Code de l'urbanisme

L'article 8 de la loi « Grenelle 1 » reprend en substance les objectifs répertoriés à l'article 7 pour les inscrire sous forme de principes solennels dans le cadre du Code de l'urbanisme (c. urb.).

Sous l'article L.128 dudit code, on peut lire que, désormais, chaque collectivité publique se doit, en tant que gestionnaire du territoire français, patrimoine commun de la nation, d'assurer un certain nombre de responsabilités nouvelles. En particulier, en sus d'aménager le cadre de vie, les collectivités sont tenues d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources ; « gérer le sol de façon économe, réduire les émissions de gaz à effet de serre, réduire les consommations d'énergie, économiser les ressources fossiles » ; mais encore, assurer, en sus de la protection des milieux naturels et des paysages, « la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques ».

Cette dernière mention est complémentaire des mesures concernant la biodiversité de la loi « Grenelle 1 », laquelle acte, en particulier, la création, d'ici 2012, d'une « trame verte et bleue » (TVB), comme outil d'aménagement du territoire (titre 2, chapitre 1).

Ces deux articles de la loi « Grenelle 1 » peuvent d'ores et déjà être mis en relation avec la disposition du projet de loi « Grenelle 2 » définissant les nouvelles missions des documents d'urbanisme (réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et préservation et restauration des continuités écologiques (c. urb., art. L.121-1).

II. Les nouveaux moyens

La loi « Grenelle 1 » se contente, on le sait, de fixer un cadre général. Sans l'adoption de textes d'application, ses dispositions ne peuvent donc pas juridiquement « fonctionner ». Dans une certaine mesure toutefois, cette loi précise les moyens d'action que les collectivités publiques concernées (l'Etat et les collectivités territoriales) peuvent être amenées à employer pour répondre aux objectifs nouveaux du droit de l'urbanisme.

A. Des opérations menées au niveau des territoires

On conçoit difficilement que la stratégie de développement durable, plus particulièrement dans sa dimension de lutte contre le changement climatique, soit exclusivement menée à l'échelle nationale. Ainsi gagne-t-elle notamment en efficacité lorsqu'elle est mise en œuvre à l'échelon transnational. Mais elle peut impliquer également l'engagement des niveaux de territoire infra-étatiques, ce à quoi invite aussi la loi « Grenelle 1 ».

Plans « climat énergie » territoriaux (PCET)

Pour le cadre national stricto sensu, les pouvoirs publics français ont en particulier élaboré, en 2004, un plan « Climat », qui contient le programme permettant de respecter la promesse prise dans le cadre du Protocole de Kyoto de stabiliser, à l'horizon 2010, les émissions de GES au niveau de celles de 1990. Ce plan recense donc les mesures aptes à satisfaire, dans tous les secteurs de l'économie et de la vie quotidienne, ledit objectif. Mais il invite également les collectivités territoriales à décliner localement cette stratégie nationale sous forme de plans « climat territoriaux »^{(2) (3)}. Dans ce cadre, la démarche de réduction des émissions de GES et d'adaptation aux effets du changement climatique qu'il convient de reproduire au niveau des territoires locaux est purement volontaire.

L'une des préconisations du Grenelle de l'environnement était « la généralisation des plans climat énergie territoriaux rendus obligatoires dans les 5 ans » (engagement n° 148). Las, pas plus le projet initial que la loi « Grenelle 1 », finalement votée, n'ont relayé ce souhait. Ainsi, il est prévu seulement que l'Etat « incite » régions, départements, communes et leurs groupements de plus de 50 000 habitants à établir de tels plans avant 2012 (art. 7, I.).

L'appellation nouvelle donnée à ces exercices de prospective – plans « climat énergie territoriaux » – est toutefois plus large et souligne l'importance d'une intégration pleine et entière des questions énergétiques. La loi précise par ailleurs que leur élaboration doit se faire en cohérence avec les autres documents d'urbanisme et en concertation avec les autorités chargées d'apporter des réponses locales à des problématiques connexes (énergie, transports, déchets).

Soutien de l'Etat à des opérations d'urbanisme exemplaires

L'article 7 III. de la loi impose à l'Etat d'apporter son soutien à un certain nombre de projets visant l'aménagement durable des collectivités territoriales et mis en œuvre par celles-ci. Ce soutien portera, en particulier, sur la réalisation d'écoquartiers (un plan d'action national sera déployé à cet effet) et de programmes globaux d'innovation énergétique, architecturale, paysagère et sociale en continuité avec le bâti existant. On présume que, par soutien de l'Etat, il faille entendre ici, non seulement une aide financière, mais aussi la définition d'outils méthodologiques. Enfin, l'Etat devra concevoir un plan pour restaurer la nature en ville.

B. Des outils techniques

L'instrumentalisation du droit de l'urbanisme au service du développement durable sera sans doute l'un des apports majeurs des lois « Grenelle ». Dans cette perspective, l'utilisation des outils de ce droit, pour contribuer à l'accomplissement des objectifs que cette stratégie impose dans le domaine de l'énergie en particulier, est somme toute logique.

Quelques précédents existent d'ailleurs : l'article L.128-2 du Code de l'urbanisme, créé par la loi du 13 juillet 2005 de programme sur l'énergie, n'autorise-t-il pas déjà une majoration des règles d'utilisation du sol au service de la production d'énergie renouvelable ou de l'efficacité énergétique ? ^{(3) (4)}

La loi « Grenelle 1 » s'inscrit dans cette dynamique. Sans aller jusqu'à imposer aux autorités locales d'articuler leurs documents de planification urbaine aux exigences d'amélioration de l'efficacité énergétique et de consommation accrue d'énergie renouvelable, comme le font certains pays de l'Union européenne ^{(4) (5)}, la loi tranche avec le système de l'article L.128-2 du Code de l'urbanisme par le fait de prescrire une règle

47

contraignante à l'intention des autorités locales. Plus précisément, son article 8, II. insère au sein du Code de l'urbanisme l'article L.128-4 dont l'objet est :

- d'une part, de créer un nouvel outil technique, dont les contours restent toutefois pour l'heure assez flous, dénommé « étude de faisabilité sur le potentiel de développement » d'une zone géographique donnée en énergie renouvelable ;
- d'autre part, d'imposer aux collectivités locales d'y recourir avant toute action ou opération d'aménagement soumise à étude d'impact (au sens de l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme).

On notera que, dans le même esprit, le projet de loi « Grenelle 2 » contient une réforme importante du Code de l'urbanisme dans l'objectif de faciliter l'intégration de dispositifs de production d'énergie renouvelable. Le permis de construire ne pourrait plus s'opposer à l'installation de systèmes photovoltaïques sur les bâtiments, hormis dans des périmètres nécessitant une protection, identifiés par l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme ou dans des zones spécifiques sauvegardées, inscrites ou classées (art. 4 du projet).

C. Des procédures modifiées

Il est des situations dans lesquelles l'extension des pouvoirs de l'administration s'impose de façon à ce que celle-ci puisse prendre les mesures exigées par le caractère exceptionnel des circonstances ⁽⁵⁾. D'une certaine façon, la notion d'« urgence écologique » que la loi « Grenelle 1 » met en avant en est assez proche.

Toutefois, cette loi n'institue aucun régime d'exception. Nonobstant, l'idée selon laquelle, il faut, compte tenu de la gravité de la situation environnementale, faciliter à l'administration la prise de certaines décisions ou en accélérer le processus d'adoption imprègne indiscutablement deux dispositions contenues dans cette loi.

Portée de l'avis de l'architecte des Bâtiments de France

Pour comprendre la teneur de ce changement de l'état du droit, il faut rappeler que le Code du patrimoine prévoit des règles particulières pour les travaux d'architecture et de paysages menés à l'intérieur des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) instituées par les communes ou EPCI. Or, jusqu'ici,

l'une de ces règles était d'exiger, lors de l'octroi d'un permis de construire dans une telle zone, l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France (ABF-art. L.642-2 et L.642-3, C. patr.).

Cette règle fait l'objet d'une transformation radicale puisque l'avis conforme de l'ABF est transformé par la loi « Grenelle 1 » en avis simple. Parallèlement, la même loi supprime la procédure de recours devant le préfet de région, qui existait auparavant, et qui n'a plus lieu d'être puisqu'il sera dorénavant possible de passer outre l'avis de l'ABF ; enfin, prévoit qu'en cas d'évocation par le ministre du dossier dont est saisi l'ABF, l'autorisation ne peut être donnée qu'après son accord.

L'adoption d'une telle disposition dans le contexte législatif en cause n'allait pas de soi. D'abord pour des raisons juridiques : il faut en effet savoir que, quelques mois auparavant, le Parlement avait déjà tenté d'imposer cette réforme, en l'accolant alors au projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés (art. 22), mais il s'était heurté à la censure du Conseil constitutionnel ⁽⁶⁾

⁽⁶⁾ identifiant, en l'espèce, un « cavalier législatif ».

Or, il était loin d'être acquis que la présence de la même disposition au sein de la loi « Grenelle 1 », du fait de sa nature de loi de programmation, fût davantage justifiée ⁽⁷⁾.

Ensuite pour des raisons politiques, autrement dit, compte tenu de l'hostilité franche du Sénat à l'égard de l'adoption de cette mesure dans le cadre, précisément, de la loi « Grenelle 1 » ⁽⁸⁾.

Facilitation des procédures

En droit, l'annulation juridictionnelle d'un document d'urbanisme a normalement l'effet suivant : le recours n'étant pas suspensif, le document d'urbanisme antérieur redevient applicable, en vertu de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme.

Dans un avis du 9 mai 2005 « Marangio » ⁽⁹⁾, le Conseil d'Etat a d'ailleurs expressément rappelé l'applicabilité au domaine des règlements d'urbanisme du principe selon lequel il incombe à l'autorité administrative de ne pas mettre en œuvre un règlement illégal.

En pratique toutefois, il est patent que l'annulation contentieuse de leur document d'urbanisme place les autorités locales dans une situation de blocage au regard des projets d'urbanisme qu'elles ont déjà initiés. Il peut donc être judicieux de leur proposer des solutions de sortie.

En l'état actuel des choses, la loi dite « Urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 autorise déjà une nouvelle approbation du POS lorsque celui-ci a été annulé pour vice de forme ou de procédure, dans un court délai (un an suite à la décision de justice), et sans que l'adoption en bonne et due forme d'un PLU soit exigée.

La loi « Grenelle 1 » (art. 52, II.) complète pour sa part le b. de l'article L.123-19 du Code de l'urbanisme par la phrase suivante : « En cas d'annulation contentieuse du plan local d'urbanisme, l'ancien plan d'occupation des sols peut faire l'objet de révisions simplifiées pendant le délai de deux ans suivant la décision du juge devenue définitive ».

Ainsi, donc, le nouveau cadre législatif permet de contourner le principe général en vertu duquel l'ancien POS devrait être normalement « ressuscité ». En particulier, la réforme offre l'avantage de laisser le POS évoluer sans être mis en forme de PLU, par le biais d'une révision simplifiée.

Cependant, il reste à démontrer que cette réforme sera bien, dans tous les cas de figure, « grenello-compatible » : en effet, en rendant a priori plus facile la poursuite d'opérations d'urbanisme déjà engagées par les collectivités locales, force est d'admettre qu'elle peut très bien favoriser celles d'entre elles qui respectent les critères du développement durable tout autant que celles qui ne le font pas...

Bernadette Le Baut-Ferrarese, maître de conférence à l'Université Lyon 3, consultante « Droit de l'énergie »

REFERENCES

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement », JO du 5 août 2009.