

Journée technique des territoires
« La prise en compte du SRCE dans les SCoT et les PLUi »

DREAL Bourgogne - 26 novembre 2015

Synthèse des échanges en ateliers

Les participants à la « journée technique des territoires » ont été invités à exprimer leurs observations, interrogations, propositions relatives à la prise en compte du SRCE dans les documents d'urbanisme au cours de 4 ateliers d'une heure, menés en parallèle, autour des questions : « Quelles ressources disponibles ? Quels besoins ? ».

La synthèse proposée ci-dessous se veut le reflet des échanges qui se sont déroulés durant les ateliers, sans apports complémentaires d'éléments de réponse.

A la suite de ces ateliers, Sophie Noiret, chargée de mission Trame verte et bleue au CEREMA ¹ a détaillé les ressources existantes et les outils du code de l'urbanisme mobilisables. Cette présentation ainsi que le « 4 pages » proposant les principales ressources bibliographiques sur ce sujet sont téléchargeables sur le site Internet de la DREAL Bourgogne-Franche-Comté à cette même rubrique.

Cette synthèse a globalement pu être organisée autour de 5 axes :

- des observations générales sur la prise en compte du SRCE dans les documents d'urbanisme
- la nécessité de sensibilisation, formation, concertation, qui relève, au-delà des connaissances à collecter, transmettre et partager, de qualités de communication mobilisant des méthodes pédagogiques adaptées aux différents publics
- l'échelle de prise en compte du SRCE et des modes de représentation de la TVB dans les documents d'urbanisme
- les outils réglementaires au service de la TVB
- les moyens humains et financiers nécessaires

Les intervenants ont pu relever des difficultés et/ou proposer des pistes pour les résoudre. Certains freins ou besoins exprimés peuvent ainsi être associés directement à des éléments de réponse, d'autres non. Parfois il n'est pas aisé de faire, formellement, la distinction entre les difficultés et les moyens d'y faire face.

¹ **CEREMA** : centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement. Établissement public à caractère administratif (EPA), sous la tutelle conjointe du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, le Cerema constitue un outil d'appui scientifique et technique, pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer les politiques publiques de l'aménagement et du développement durables. Il développe des relations étroites avec les collectivités territoriales qui sont présentes dans ses instances de gouvernance.

Constats / élaboration des documents d'urbanisme et prise en compte SRCE :

L'élaboration d'un document d'urbanisme relève d'une procédure longue et complexe, avec des textes réglementaires en évolution constante.

La « **prise en compte** » du SRCE correspond à la norme la moins contraignante dans la hiérarchie de celles-ci (1-conformité ; 2-compatibilité) mais n'est pas précisément définie dans les textes réglementaires (codes de l'urbanisme ou code de l'environnement). Son application s'appuie sur des définitions proposées par le Ministère chargé de l'écologie et de l'aménagement du territoire ou par des juristes, ainsi que sur la jurisprudence existante et à venir.

La finalisation d'un document d'urbanisme opérationnel, validé par l'autorité administrative et accueilli favorablement par les citoyens concernés, suppose de créer les conditions de son « **acceptabilité** » tout au long de son élaboration, en s'appuyant sur un « **projet de territoire** » **partagé**, « **en amont** » de la procédure propre à la démarche d'aménagement ou d'urbanisme, par les élus et l'ensemble des acteurs – notamment socio-économiques – et les usagers – en particulier réunis en associations citoyennes diverses – du territoire, grâce à la mise en place d'une « **concertation** » large et d'une « **approche intégrée, transversale, non sectorielle** » qui s'appuie sur les « **compétences locales** », une « **culture commune** » et le lien avec le « **terrain** ».

« **Un territoire existe à travers son projet** ».

Pour contribuer à la cohérence des politiques publiques, la mise en perspective des suivis et évaluations des SRCAE et SRCE devraient permettre de tirer des enseignements concrets pour faire évoluer les réalités de terrain.

La lecture d'un livre a été fortement recommandée, comme fournissant beaucoup de clés pour l'action : « les fondements de l'aménagement du territoire, 1985 » [*Lamotte, Maxime, dir. (1984) Fondements rationnels de l'aménagement d'un territoire. Paris, Masson, 160p*]

Sensibilisation – Formation - Concertation

Freins => Besoins à couvrir

Utilisation d'un **vocabulaire et de concepts d'initiés** (spécialistes, naturalistes...), « **jargon** », acronymes incompréhensibles pour le grand public dont les élus, et les aménageurs (bureaux d'études, DDT, qui ont souvent leur langage d'initiés à eux !) : nécessité d'adopter un vocabulaire adapté, de rendre compréhensible :

- faire de la vulgarisation, de la **pédagogie**, pour faire comprendre et adhérer;
- **décrypter** textes, cartes et méthodes pour les autres pour leur permettre d'aller à l'essentiel et d'être efficaces en un temps d'intervention compté. SRCE = outil d'aménagement ou d'environnement ? TVB = sujet « immatériel » ? Flou ? De quelle utilité ?
- rendre le cadre plus lisible;
- il manque une **interface** entre la recherche, les bureaux d'étude, élus...

La **concertation** est souvent difficile notamment pour assurer la neutralité de l'animateur, sans parti pris : le recours à un professionnel est forcément coûteux.

Concernant les élus :

- nécessité de **formation**, très lacunaire en général : éclairage en amont ; démystification des angoisses (« *ZADistes* » !); formation des commanditaires pour les mettre en capacité de mieux orienter le travail des prestataires ; organisation de temps communs pour des journées thématiques, visites extérieures, connaissance de leur propre terrain, rencontre de témoins extérieurs même avec expériences négatives... Nécessité de capitalisation d'expériences, d'analyse de cas concrets et prise de recul par rapport à la « procédure ».
- c'est aux élus de lancer et **porter une dynamique** tout au long de l'élaboration d'un document d'urbanisme : il leur faut une formation globale suffisante
- **mobilisation** très insuffisante, même pour le club PLUi !
- besoin d'un **cahier des charges type** pour préciser le travail attendu d'un bureau d'étude et en faciliter le recrutement.

Concernant les bureaux d'étude : nécessité de formation et d'appropriation :

- leur **rôle** est **essentiel** dans l'élaboration des documents d'urbanisme, mais aussi, pour l'association et la mobilisation des élus et l'organisation de la concertation par la pratique d'une communication/information juste et pédagogique
- des **compétences naturalistes** (écologue) sont indispensables soit en interne, soit en faisant appel à un prestataire associé (pour les SCoT)
- il ne s'agit pas de tracer des corridors parce qu'il le faut, mais parce qu'il y a un enjeu, pointé dans le diagnostic
- les corridors tracés sur les schémas doivent être reproduits et délimités sur le plan de zonage (PLU) de manière à donner lieu à des mesures précises dans le règlement.
- est-il acceptable (pour l'Etat contrôleur) de ne pas identifier de corridors, au sens strict du mot, sur certains espaces (zonés A ou N) mais de prévoir que la perméabilité y soit préservée et des tracés de corridors seulement identifiés en cas d'aménagement, pour garantir, alors, la possibilité de déplacement des animaux (exemple : espaces agricoles et naturels entre deux réservoirs boisés ?) (*A priori, oui, sous réserve d'explications et de prescriptions claires dans le document d'urbanisme*)

Concernant les services instructeurs de l'Etat :

- ils attendent une **grille d'analyse de la prise en compte du SRCE** dans un document d'urbanisme

Atouts => Ressources à mobiliser

La TVB n'est pas une contrainte mais une opportunité pour préserver ou améliorer le cadre de vie : les habitants sont sensibles aux paysages (nature, composante culturelle, « pittoresque »), aux conditions nécessaires pour assurer la qualité de l'eau et de l'air, aux aménagements favorisant les déplacements doux, à la mise en place de conditions favorables à l'adaptation des espèces au changement climatique.

=> il s'agit de développer une « **vision positive** » de l'obligation de prise en compte du SRCE.

(« celle-ci peut apparaître comme un bon outil pour freiner l'excès d'ardeur d'aménageurs et de bâtisseurs propre à certains élus »)

La sensibilisation, l'information, la formation des acteurs seront plus efficaces si elles s'appuient sur des **témoignages d'acteurs** – en direct mais aussi par d'autres voies (cf vidéo appréciée projetée lors de cette journée) et l'approche par **le terrain** sous forme de visites, randonnées permettant la découverte des richesses et des enjeux locaux. La diffusion de plaquettes de communication est insuffisante voire inadaptée : l'interactivité entre intervenants extérieurs, acteurs, connaisseurs du terrain... est indispensable.

Une approche intégrée prend en considération l'ensemble des enjeux (ex : bocage = continuités écologiques à préserver voire à restaurer, nourriture et abris pour auxiliaires de culture, éléments caractéristiques d'un paysage singulier, biomasse à valoriser comme source d'énergie renouvelable, cadre de vie...) et s'appuyant sur des **cas concrets précis** [ex : profiter d'un projet d'aménagement (ZAC?) pour introduire la composante environnementale (dont la question des continuités)]

La **qualité de la concertation** détermine la capacité à toucher et motiver une grande majorité des élus, habitants et acteurs du territoire; il s'agit de transmettre, de manière compréhensible par tous, la nature des enjeux, de permettre les échanges et l'expression de tous au bénéfice d'une réflexion en commun. Elle est seule garante du partage et de l'adhésion majoritaire à un projet réaliste et réalisable.

L'entrée paysagère², accessible à tous (le paysage est visible) semble la plus à même de révéler et permettre l'appropriation des enjeux par tous, et par la même, d'élaborer ensemble des pistes d'action. Les **atlas des paysages** qui couvrent une grande partie du territoire régional constituent des ressources à valoriser.

2 Contribution post ateliers, extraite du document « donner un cadre de vie aux continuités écologiques » proposé à la journée « Paysage et TVB » du 25/11/2015 à Lyon par JJ Verdier, consultant paysage et territoire dans le Nièvre :

«(...) La considération naturaliste qui a prévalu lors de la définition nationale des trames verte et bleue issue du Grenelle de l'environnement s'est heurtée à l'écueil d'un argumentaire scientifique ou de spécialiste insuffisamment adapté à l'explication du projet auprès des habitants, des élus, des acteurs du territoire et laissant peu de place à la concertation (...).

Si depuis, la biodiversité a fait son chemin dans les esprits en terme d'enjeu majeur, on s'est aperçu qu'elle pouvait avoir une forme visible par tout un chacun et par le plus grand nombre, une traduction paysagère bien nécessaire pour l'inscrire dans les singularités de chaque territoire qui permettent de la considérer en terme d'attractivité selon une approche spatiale et sensible. (...)

L'objectif de qualité paysagère s'avère indissociable de celui du maintien ou de la restauration des continuités écologiques si l'on pense et met en œuvre la trame verte et bleue en terme de projet de territoire et de gestion de l'espace. (...)

La réussite de la TVB demande une complémentarité entre les différents spécialistes de la faune-flore sollicités pour sa réalisation et une capacité de projet et de médiation-animation paysagère afin de lui procurer une mise en situation spatiale et territoriale(...)

La définition contemporaine du paysage, afin de répondre aux enjeux écologiques, économiques, culturels et sociaux, engage une relation à l'espace, de la connaissance jusqu'à l'aménagement (...). Elle représente le terreau d'une transversalité réclamée ainsi que le support d'une démarche intégrée innovante (...).

La « démarche paysagère » correspond à une intention, un paysage en action et donc un paysage-projet. (...)

L'échelle des documents d'urbanisme

Freins => Besoins à couvrir

Pour la prise en compte de l'enjeu TVB , l'**échelle communale** est **inadaptée** tant pour la disponibilité et la compétence des élus que pour la cohérence du territoire.

En présence de **SCoT**, ce dernier doit représenter un **guide précis** et accompagner les démarches de révisions (cf ; démarche du SCoT de Beaune).

En l'absence de SCoT, l'élaboration d'un document d'urbanisme de type « ALUR », prenant en compte l'ensemble des enjeux, paraît illusoire dans le cadre d'une commune isolée, manquant de moyens et de compétences en interne. Les extrêmes y sont possibles : insuffisance de diagnostic et de prise en compte des enjeux environnementaux (cohérents avec ceux des communes voisines), mais aussi excès de zèle, application stricte, sans déclinaison d'échelle, du SRCE de peur d'être « retoqué ».

Atouts => Ressources à mobiliser

L'échelle du **SCoT** permet une approche TVB approfondie et précise pour constituer un appui à sa déclinaison dans un PLU(i) ou même une carte communale :

- le SCoT doit fournir un diagnostic approfondi de l'état initial de l'environnement, l'identification des enjeux majeurs, une précision cartographique du SRCE et les outils à déployer dans les PLU(i) pour aller plus loin, si nécessaire (à la parcelle) ;
- la qualité du **diagnostic** de l'état initial de l'environnement, incluant celui des continuités, est le fondement des étapes suivantes. Il doit mobiliser les connaissances disponibles, les ressources locales, la mémoire collective en interrogeant les anciens. Ce travail de fond, nécessitant des études complémentaires, doit être pris en charge à l'échelle du SCoT (plus de moyens financiers et humains, dont les compétences) et mis à disposition des communes (ou communautés des communes) sans nécessité de repartir de zéro ;
- l'approche de **la TVB au niveau du SCoT peut aller très loin**, parfois jusqu'à la parcelle sur des secteurs à enjeux forts ;
- si les corridors peuvent être représentés par des flèches au stade du PADD, ils doivent être précisés dans le DOO pour permettre leur représentation en bandeaux sur les plans de zonage des PLU, notamment dans les zones A et N. Une flèche peut indiquer un passage à ne pas obstruer (en zones urbaines) ; un bandeau sur une parcelle en ZA ou ZN permet un classement en corridors ou un sur-zonage ;
- une représentation assez fine de la TVB permettrait d'anticiper et même de préciser le contenu attendu d'éventuelles nécessités de compensations dans les zones à enjeux : si on n'a que des flèches, comment localiser les espaces de TVB dans lesquels un aménagement incontournable (justifié) générerait des mesures compensatoires ? Le SCoT n'a pas, réglementairement, à intégrer la question des mesures compensatoires mais cette anticipation permettrait de traiter le sujet en amont, de manière globale ;
- un document d'urbanisme ne peut pas tout, notamment il n'agira pas au niveau des obstacles liés aux infrastructures de transport responsables des fragmentations les plus importantes, mais l'inventaire et la caractérisation de ces obstacles doit figurer dans le diagnostic ;
- le rôle du syndicat porteur de SCoT est déterminant aussi APRES l'approbation de ce dernier, pour accompagner les communes, aller au-delà des obligations juridiques, créer des partenariats...
- à ces conditions, la prise en compte du SRCE dans les PLU(i) ne pose pas de problème majeur.

A défaut de SCoT, l'**échelle de l'intercommunalité** pour l'élaboration d'un PLUi présente l'intérêt de services aux compétences plus nombreuses et diversifiées qu'à l'échelle d'une commune, et d'opportunités de DGS porteurs et animateurs des projets.

Le Club PLUi est une opportunité pour bénéficier d'une information à jour, échanger entre collectivités et avec l'administration pour mieux comprendre et se comprendre.

Les outils réglementaires

Freins => Besoins à couvrir

Les **outils de protection** sont **insuffisants** :

- grignotage urbain en lisière de forêt : les dommages pour la biodiversité ne sont pas faciles à appréhender pour des non spécialistes
- impuissance, par rapport aux propriétaires, pour l'entretien et la gestion des espaces privés.
- pas d'outils pour la préservation ou la restauration de la qualité des espaces forestiers et agricoles qui est hors du champ des documents d'urbanisme.
- milieux agricoles ouverts : pas d'outils hormis l'inconstructibilité. Les zones humides sont mieux protégées par la loi...
- « on demande de tracer des lignes alors qu'il faudrait améliorer les pratiques... »

Opposition « urbain » et « nature » : la TVB apparaît plus contraignante pour le milieu rural que pour les espaces urbains où la consommation d'espaces importants semble plus facilement envisagée et autorisée (considérée comme normale ou nécessaire, même sur les espaces de nature relictuels, les îlots verts, sous la pression des besoins liés aux aménagements antérieurs (ex : projet de réduction du parc du Creps de Mirande pour étendre le parking du cinéma voisin) ou de l'objectif de densification, notamment dans les « dents creuses » « *L'Etat lâche facilement pour l'urbain* ».

En territoire rural on relève souvent peu d'enjeux TVB forts (hors espaces remarquables, déjà protégés) ; si on inverse le raisonnement en se focalisant sur les éléments fragmentants des territoires globalement perméables, on identifie alors le plus souvent des infrastructures de transports à haut niveau de trafic ou des espaces dont la gestion pose problème (exemple : milieux agricoles ouverts peu diversifiés) : dans les deux cas, les documents d'urbanisme ne sont pas opérationnels.

Atouts => Ressources à mobiliser

Le SRCE ne crée **pas de nouvelles mesures réglementaires, ni de nouveaux outils**. Il s'agit de mobiliser ceux du code de l'urbanisme et, selon les objectifs et moyens mobilisables, des outils contractuels complémentaires.

Les outils des documents d'urbanisme (voir le diaporama et le document 4pages de Sophie Noiret) : le zonage (ZA, ZN, avec un éventuel sur-zonage pour les passages de corridors) et le règlement associé, la marge de 30 m en lisière forestière (cf. SDRIF : schéma directeur de la région Île-de-France) ; les nouveaux outils de la loi ALUR : espace de continuité écologique, emplacement réservé, élément de paysage, coefficient de biodiversité ; EBC pour boisements ou linéaires existants (voire (ré)implantation d'un boisement) à enjeux, mais attention aux abus pour un outil puissant et contraignant (/ entretien, coupes-abattage sécurité...), la protection stricte d'un boisement doit s'inscrire dans un projet global pertinent.

Les nouveaux objectifs de réduction de la consommation d'espace et de densification peuvent être utilement mobilisés pour limiter la disparition d'espaces favorables à la TVB.

Les modes de gestion des espaces privés relèvent de la bonne volonté des exploitants, donc aussi d'éventuelles mesures incitatives proposées par les collectivités.

En zone périurbaine, possibilité d'utiliser les PAEN (Périmètre de Protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains) : outil qui peut être efficace mais *lourd, de l'initiative des départements, nécessite une concertation entre collectivités et avec la profession agricole*.

La sensibilisation, la formation, la prise de conscience des agriculteurs (et des forestiers) sont nécessaires, car ces derniers sont souvent en position de freins, de blocages, plutôt de principe, alors qu'ils disposent de beaucoup de leviers pour l'action en faveur de la TVB, sans modification radicale de leurs pratiques.

La nature des outils mobilisés doit être adaptée aux enjeux et objectifs du territoire : attention à la **proportionalité** des moyens et mesures développés.

La **gestion adaptée des espaces** verts en ville (pratiques sans pesticides, fauche tardive, choix des essences et des aménagements paysagers, biodiversité sur les bâtiments...) **ne relève pas des documents d'urbanisme** mais est inscrite dans le **plan d'action stratégique du SRCE** ! Celui-ci ne s'impose à personne mais est intégré au schéma : des mesures souhaitables peuvent figurer dans les préconisations relatives aux secteurs à enjeux, notamment les réservoirs et les corridors identifiés dans le plan de zonage des PLU.

Les moyens, humains et financiers

Freins => Besoins à couvrir

Les moyens humains et financiers (« PLUi coût ! 450 000 € !») manquent pour engager un diagnostic (état initial), une étude approfondie des secteurs à enjeux et les délais à tenir poussent à aller (trop) vite :

- mobiliser les crédits (là où il y en a peut-être ... ARS, ERDF, CD, Etat, ADEME... selon les problématiques locales) demande de la disponibilité, du temps : QUI ?
- du temps (donc des coûts) est nécessaire (études, diagnostic et concertation): « on met très peu de temps à faire des choses atroces, et puis c'est trop tard ; on est très long à faire des choses qui vont bien »

Les **moyens de police, de contrôle** n'existent pas : que se passe-t-il en cas d'arrachage de haies ? Le maire est officier de police (mais aussi candidat à sa réélection) ; il existe une police de l'environnement mais très peu présente sur le terrain ; même en cas de procès verbal ou de reconnaissance de délit (assez rare ?), le mal est fait, et souvent sans conséquence pour le contrevenant.

Atouts => Ressources à mobiliser

Le coût de la prise en compte du SRCE est d'autant plus élevé que la démarche est pionnière (« on part de loin... ») et les méthodes d'approche encore peu connues, voire à construire.

Au niveau d'un PLU, le coût peut être réduit ou couvert par :

- le recours aux volontaires du service civique pour la réalisation des Atlas de la biodiversité communale, appui précieux pour l'identification de la TVB au niveau d'une commune
- la mobilisation des compétences locales pour préciser les passages de corridors par exemple, en saisissant toutes les opportunités : agriculteurs, chasseurs, naturalistes... « anciens », étudiants...)
- l'adaptation de l'ambition aux enjeux et aux moyens c'est-à-dire l'application raisonnée de la proportionnalité ; ceci suppose d'avoir bien identifié les enjeux (rôle du SCoT?)

Au-delà de l'élaboration du PLU, pour **la mise en œuvre d'actions de préservation / restauration** d'espaces de la TVB, un financement complémentaire substantiel pour une action importante sur un corridor (par exemple un passage à faune) peut être obtenu par le biais du FEDER (infrastructures vertes) ou, pour la gestion d'espaces dans des sites à enjeux identifiés dans le PDR (programme de développement rural : MAEC) en faisant appel à du FEADER