



Les espaces naturels
agricoles et forestiers
dans les projets
d'**aménagement durable**
du territoire
aquitain

2E PARTIE
**Outils &
Méthodes**

mardi 1^{er} décembre 2009 • Agen • ENAP

Synthèse



Sommaire

Les espaces naturels, agricoles et forestiers dans les schémas
d'aménagement durable du territoire : outils et méthodes

Matinée : exposés et débats

<i>Introduction de la journée</i> Patrice RUSSAC Préfigurateur de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement en Aquitaine	4
<i>Evolution des liens entre Ville, Industrie et Agriculture du XVIIIème au XXème siècle</i> Sabine BARLES Professeur à l'Université de Paris VIII, Docteur en urbanisme	5 - 6
<i>Présentation des Lois Grenelle</i> Guy ROBIN Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature	7 - 8
<i>Présentation du SCOT de Rennes sous l'angle de l'intégration des espaces NAF</i> Fiona THOMAS Pays de Rennes Emmanuel BOURRIAU Agence d'urbanisme AUDIAR	9 - 10
<i>Conclusion de la matinée</i> Lionel BEFFRE Préfet du Lot et Garonne	11

Atelier 1 : Intégration de la démarche SAGE au sein des documents d'urbanisme.

Illustration à la question des zones humides

<i>Les principales obligations et recommandations</i> Elodie COUPE DIREN Aquitaine	12-13
<i>Etude de cas 1 : Articulation SAGE « Etangs littoraux Born et Buch » et projet de SCOT « Born »</i> Delphine PELOUIN Animatrice du SAGE – Syndicat mixte GEOLANDES Gilles TESTUD Directeur du Syndicat Mixte du Pays Landes Nature Côte d'Argent	14-15
<i>Etude de cas 2 : le SAGE Sèvre nantaise</i> Boris LUSTGARTEN Directeur de l'EPTB Sèvre nantaise	16-17

Atelier 2 : Articulation charte PNR et SCOT – PLU

<i>Etude de cas 1 : le PNR Scarpe Escaut</i> Michel MARCHYLLIE Directeur du PNR Scarpe-Escaut	18-19
<i>Etude de cas 2 : le PNR Vexin français</i> Patrick GAUTIER Urbaniste au PNR du Vexin français	20-21

Atelier 3 : Présentation de l'intégration d'une zone agricole et/ou forestière.

Définition des grands corridors biologiques.

<i>Etude de cas 1 : Déclinaison du Réseau écologique départemental de l'Isère (REDI) dans la vallée du Grésivaudan, et sa traduction au niveau des documents d'urbanisme (PLU).</i> Anne-Sophie CROYAL Conseil général de l'Isère Michelle BRION Adjointe au Maire chargée de l'environnement à la Mairie de Saint-Martin d'Uriage	22-24
<i>Etude de cas 2 : le PNR Vexin français</i> Christophe BETIN Direction Départementale des Territoires de la Loire – Service Aménagement et Planification	25-26

Table ronde

<i>Trois questions à Jean-Pierre THIBAUT</i> Jean-Pierre THIBAUT Directeur Régional de l'Environnement d'Aquitaine	27-28
--	-------

*La Direction Régionale de l'Équipement d'Aquitaine
et la Direction Régionale de l'Environnement d'Aquitaine
ont à nouveau organisé conjointement un séminaire destiné aux agents des services
déconcentrés de l'État en charge des politiques d'aménagement durable des territoires.*

*Dédiée à l'intégration des espaces Naturels Agricoles et Forestiers dans les documents
d'urbanisme, cette 2^{ème} édition était axée cette fois-ci sur les outils et méthodes.*

*Elle avait pour objet de mieux comprendre l'imbrication des diverses fonctions
(d'hébergement, de production, de loisirs) d'un territoire et d'analyser des exemples de
gestion durable du territoire à différentes échelles (intercommunale, régionale, nationale).*

*La rencontre s'est déroulée le 1er décembre 2009 à l'ENAP¹ d'Agen,
elle a rassemblé plus d'une centaine de participants.*

*La matinée alternait exposés et échanges avec les participants dans la salle.
L'après-midi a vu se dérouler des ateliers thématiques en petits groupes dont les
enseignements majeurs ont ensuite été débattus lors d'une table ronde.*

¹ Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire

Introduction de la journée

Les enjeux des espaces agricoles, naturels et forestiers



Patrice RUSSAC

Préfigurateur DREAL Aquitaine

Enjeux en Aquitaine : l'urgence d'agir autrement

La France a identifié comme enjeux nationaux la lutte contre le réchauffement climatique et l'étalement urbain, la préservation de la biodiversité et des paysages et la promotion de la Ville durable. Les outils d'actions publiques, formalisés dans les lois Grenelle 1 et 2, seront bientôt déclinés par les services de l'Etat.

Climat et urbanisation, des enjeux forts en Aquitaine

Le réchauffement climatique et la maîtrise de l'urbanisation sont deux thèmes intimement liés qui revêtent une grande importance en Aquitaine. Dans cette région héliotrope, l'artificialisation des sols est 2,5 fois supérieure à la croissance démographique et la contribution au réchauffement climatique est ici plus importante qu'en moyenne en France. Il en est ainsi notamment à cause des transports, producteurs de CO₂, dont les deux tiers proviennent des déplacements de proximité eux-mêmes accentués par l'étalement urbain.

Le risque d'une perte d'attractivité

L'Aquitaine connaît, du fait de son urbanisation mal maîtrisée, un risque de perte d'attractivité : perte de qualité paysagère d'une part, perte de biodiversité d'autre part, dans la seconde région française au titre des espèces endémiques.

Les nouvelles réponses de l'Etat

Une nouvelle stratégie régionale

De ces évolutions ressort l'urgence de protéger les paysages et la biodiversité et d'apporter des réponses efficaces à la problématique de l'étalement urbain. La stratégie d'aménagement du territoire a donc été revue : la préservation de la qualité paysagère et des espaces naturels, agricoles ou forestiers devient « *la ligne directrice* » de la stratégie régionale. Si la priorité est mise sur l'enjeu environnemental, les politiques d'aménagement du territoire devront également prendre en compte les problématiques sociales.

La DREAL, une organisation à la mesure des enjeux

La DREAL, qui fait l'objet d'une réflexion depuis 18 mois, apporte une première réponse sur le plan organisationnel. Elle regroupera en effet les compétences et les cultures des aménageurs et des gestionnaires des ressources.

Ce regroupement des services de l'Etat permettra une vision plus globale des enjeux et une organisation plus efficace : il y aura un service « mobilité et infrastructures », un service « énergie et climat », un service « patrimoine, ressources, eau et biodiversité » ainsi qu'un service « Aménagement et Logements Durables ».

Pour permettre une meilleure articulation entre le niveau départemental et le niveau régional - si nécessaire à l'efficacité des politiques d'aménagement - une division Urbanisme Durable sera chargée dès 2010 de fournir des outils, des méthodes et une cohérence aux actions menées dans chaque département aquitain.

Des outils plus pertinents

« *Quelle échelle est pertinente pour s'attaquer à ces enjeux ? Comment répartir les zones urbaines, agricoles et naturelles ?* ». Certaines échelles trop petites actuellement doivent être élargies. Le Document Stratégique Régional tend ainsi à l'élaboration de documents de planification « à la bonne échelle » tout en prenant en compte dans l'évaluation des actions réalisées un nouveau critère : la consommation des espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (NAF).

Rappel historique

Evolution des liens entre Ville, Industrie et Agriculture du XVIIIème au XXème siècle



Sabine BARLES

Membre de l'Institut Français d'Urbanisme, professeur à l'Université de Paris 8, ingénieur du génie civil et d'urbanisme et Docteur en urbanisme, Sabine Barles est l'auteur de plusieurs publications.

Un lien intime existe entre les espaces NAF et le « métabolisme urbain », c'est-à-dire la manière dont les villes consomment de la matière et de l'énergie. C'est l'évolution de ce lien qui fait l'objet de ce rappel historique.

Un XVIIIème siècle marqué par une augmentation de la pression urbaine sur les zones rurales et forestières

Essor industriel et croissance de la population urbaine augmentent la pression sur les espaces NAF

La forte croissance de la population urbaine qui caractérise le XVIIIème siècle conduit à une hausse des besoins alimentaires et de la consommation d'énergie. La pression sur les espaces agricoles et forestiers s'en trouve naturellement accrue. Dans la seconde moitié du siècle, l'essor industriel et l'amélioration des conditions de vie ne feront que renforcer cette pression (en particulier sur les forêts, en raison du besoin de combustibles).

Une densification des liens entre les villes et leur aire d'approvisionnement

Les liens qu'entretiennent les villes avec leur arrière-pays sont ainsi de plus en plus forts. Bien souvent, les villes exercent un contrôle centralisé sur les espaces ruraux et forestiers qui constituent leur aire d'approvisionnement. L'État se charge de vérifier l'adéquation entre production céréalière et consommation à l'échelle régionale, pour assurer les transferts nécessaires.

Un XIXème siècle qui voit la mutualisation accrue des matières entre Ville, Industrie et Agriculture

La peur de manquer conduit à une chasse à l'engrais

La croissance de la population urbaine se poursuivant, il convient d'augmenter les rendements agricoles pour assurer l'approvisionnement des villes. Scientifiques, intellectuels et politiques craignent que les territoires agricoles ne puissent couvrir la totalité des besoins urbains. S'ensuit une quête frénétique d'engrais, qui répond à l'idée selon laquelle « *les villes doivent rendre à la campagne sous forme d'engrais ce qu'elles lui ont pris sous forme de nourriture* ».

L'âge d'or des « sous-produits urbains »

C'est le temps des innovations : urines et excréments deviennent un potentiel d'engrais, tout comme les « *sous-produits urbains* » (chiffons, os...). « *En récoltant des sous-produits urbains on rend la ville plus saine et on améliore la productivité des sols* ».

Un échange permanent s'instaure entre Villes, Industries et Agriculture. La circulation des matières est très importante, comme en témoigne le « *cycle de vie de l'os* » : l'os animal issu de la viande mangée par les citoyens est utilisé pour fabriquer le charbon animal. Ce charbon permet le raffinage des sucres (dont la consommation est croissante), puis termine sa vie comme engrais phosphaté dans les champs.

Ces échanges considérables sont facilités par la proximité spatiale qui existe entre les trois secteurs, mais aussi par leur proximité institutionnelle et scientifique.

Un XXème siècle caractérisé par la rupture des liens entre Villes, Industrie et Agriculture

La fin du mutualisme

Le mutualisme du XIXème Siècle ne survivra pas à la seconde révolution industrielle (carbochimie puis pétrochimie), à la révolution des engrais (phosphates fossiles et procédé Haber-Bosch) et à l'essor des moyens de transports individuels qui va encourager l'étalement urbain.

Ce dernier naît dans l'entre-deux-guerres (développement des « lotissements défectueux ») et conduit à un net recul des surfaces cultivées aux environs des centres-villes. En parallèle, les sites industriels s'éloignent de la ville. Peu à peu, le lien unissant ville, industrie et agriculture est rompu.

Les « sous-produits urbains » laissent la place aux « déchets urbains »

Dans les villes, l'utilisation des sous-produits urbains est rendue caduque par l'essor des engrais industriels. Dès lors, les termes auparavant inusités comme « déchets urbains » et « eaux usées » font leur apparition. Ce vocable témoigne d'une dévalorisation de ces produits, qui n'intéressent plus ni les agronomes ni les industriels.

La gestion de ces produits « embarrassants » conduit à l'essor des technologies « *End of Pipe* », caractérisées par une dégradation environnementale importante.

Une consommation morcelée au niveau mondial

Aujourd'hui, l'aire d'approvisionnement des villes est morcelée sur toute la planète : à titre d'exemple, l'Île de France ne produit que 17% de sa consommation. Le découplage entre production et consommation est donc total, et ce d'autant plus que l'approvisionnement urbain n'est plus du ressort de l'Etat, mais de celui du marché mondial. Par ailleurs, il existe une disjonction totale entre l'aire d'approvisionnement (mondiale) des villes, et leur aire d'émissions de déchets (locale).

Des ruptures aujourd'hui questionnées

L'ouverture des cycles biogéochimiques et la rupture des liens spatiaux, politiques et scientifiques entre ville, industrie et agriculture semblent avoir conduit à l'épuisement des ressources et à la croissance des émissions de pollutions. Dès lors, l'affectation des sols pourrait redevenir une question cruciale.

Présentation des Lois Grenelle

Guy ROBIN

Après quelques années passées à la Direction Départementale de l'Équipement du Lot-et-Garonne où il a exercé diverses fonctions dans le domaine de l'urbanisme, Guy Robin est actuellement chargé de mission « Planification durable de l'urbanisme » à la Direction Habitat Urbanisme et Paysages du MEEDDM.



Les défis de l'aménagement durable

Pour mieux « concilier environnement et aménagement », il est indispensable de revoir les stratégies d'organisation urbaine. Sur le modèle de la « ville des courtes distances » et de la « ville compacte », le Grenelle de l'environnement entend favoriser une approche de l'aménagement du territoire plus économe en espace et en énergie, en conjuguant urbanisation, desserte par les transports collectifs, densité et mixité fonctionnelle. L'Etat encourage en ce sens les initiatives locales à travers les démarches « écoquartiers », « écocités » et « SCOT Grenelle » (les SCOT sélectionnés bénéficiant d'une subvention exceptionnelle de l'Etat). Une démarche analogue concernant les PLU intercommunaux sera mise en place en 2010. A l'initiative du MEEDDM, des études méthodologiques sont en cours, portant notamment sur la mesure de la consommation d'espace et les incidences des formes urbaines sur les émissions de gaz à effet de serre.

Des outils juridiques au service des espaces NAF

L'enjeu d'une meilleure sensibilisation des acteurs locaux

Le code de l'urbanisme confie aux collectivités territoriales l'objectif d'une gestion économe des sols. Il prévoit que les documents d'urbanisme doivent déterminer les conditions qui permettent d'assurer l'équilibre entre développement (de l'espace rural notamment) et protection des espaces naturels, agricoles et forestiers. En pratique, et sauf exceptions, les SCOT et PLU ne traduisent encore que très imparfaitement cet objectif. La palette d'outils proposée par le code de l'urbanisme reste sous-employée par les collectivités territoriales, maîtres d'ouvrages des documents d'urbanisme. D'où la nécessité d'une meilleure information des élus pour qu'ils s'approprient mieux les outils à leur disposition. Le MEEDDM accompagnera les collectivités dans ce travail d'appropriation à l'occasion du vote des lois Grenelle.

Les lois issues du Grenelle Environnement

La loi « Grenelle 2 » bientôt en vigueur

Le Grenelle Environnement place au cœur de ses préoccupations la lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles et la lutte contre l'étalement urbain. La loi de programmation pour la mise en œuvre du Grenelle (« Grenelle 1 ») qui fixe les grandes orientations a été votée en août 2009. Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement (« Grenelle 2 ») qui précise ses applications concrètes a été adopté par le Sénat et sera examiné à l'Assemblée nationale au cours du premier semestre 2010.

La préservation des espaces NAF, un enjeu national

En matière d'aménagement durable des territoires, sur le terrain, les démarches locales sont « *généralement intéressantes, mais souvent insuffisantes* ». Le Grenelle de l'environnement a pris la mesure de cette situation et propose d'enrichir (ou parfois de renforcer) l'outillage disponible.

La densité de logements et la consommation d'espaces, facteurs clefs

De nouveaux objectifs concourant à la réalisation de l'enjeu plus général de limitation de la consommation des espaces NAF vont être confiés aux documents d'urbanisme : lutte contre l'étalement urbain dont le SCOT sera la clé de voûte, développement des communications numériques, préservation et remise en bon état des continuités écologiques...

La production de formes urbaines plus denses sera encouragée notamment par une nouvelle fiscalité de l'urbanisme. Les documents d'urbanisme devront fixer des objectifs chiffrés de consommation d'espaces : « *Le rapport de présentation des SCOT et PLU devra analyser la consommation d'espaces et justifier les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation.* » Une nouvelle « *fiscalité de l'urbanisme* » viendra appuyer ces évolutions en taxant notamment la sous-densité.

L'intercommunalité, échelon de décision privilégiée

Le SCOT conforte sa place d'outil majeur de lutte contre l'étalement urbain ; en parallèle le territoire intercommunal est confirmé comme échelle de réflexion privilégiée. Depuis la Loi de mobilisation en faveur du logement et de la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, les PLU intercommunaux tiennent lieu de PLH dès lors qu'ils couvrent l'intégralité du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale. Avec le Grenelle 2, les PLU intercommunaux vaudront aussi plan de déplacement urbain.



Présentation d'un schéma d'aménagement du territoire à l'échelle intercommunale : le SCOT du Pays de Rennes

Fiona THOMAS

Urbaniste de formation, elle travaille au sein du Pays de Rennes où elle a notamment été chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre du SCOT

Emmanuel BOURRIAU

Ecologue à l'Agence d'Urbanisme AUDIAR, il a activement participé à l'élaboration du SCOT Pays de Rennes



Une situation propice à une planification partagée

Un territoire particulièrement soumis à la pression foncière

Le Pays de Rennes regroupe 460 000 habitants répartis dans 64 communes qui « n'englobent » pas l'ensemble de l'aire urbaine de Rennes. Il connaît la 3ème croissance démographique de France (après Toulouse et Montpellier) l'urbanisation consomme 250 hectares chaque année, avec un enjeu fort de préservation de la qualité de vie.

Une démarche historique d'aménagement partagé

La première planification remonte à 1974 avec un SDAU qui sera relayé par un SDAU « vert » en 1983 puis un SD en 1994 qui aborde la notion de « *fonctionnement naturel* ». La réflexion sur les espaces agricoles et naturels existe depuis les années 80, avec déjà à cette époque les premiers inventaires écologiques, le concept « de ceinture verte », puis « d'équilibre ville-campagne ». La Charte de Pays de Rennes introduit en 2000 l'idée de corridors écologiques et naturels.

La création du Pays en 1999 a ainsi entraîné une habitude de travail en commun sur ce territoire. La maîtrise d'ouvrage du SCOT a été confiée au Syndicat du Pays de Rennes ce qui a permis d'instaurer une confiance réciproque entre EPCI périphériques et agglomération.

SCOT : une élaboration consensuelle

Un défi ambitieux à relever

Les élus du Pays se trouvaient face à la nécessité de concilier attractivité du territoire et maintien de la qualité de vie : « *comment préserver et valoriser les milieux naturels et notamment l'image forte que constitue le paysage de bocage ? Comment pérenniser l'agriculture et montrer les espaces agricoles comme des ressources ?* » Des questions qui impliquent de prendre des mesures fortes dans le cadre d'une politique ambitieuse.

Des élus devenus des techniciens

L'élaboration du SCOT fut un processus long, entamé en novembre 2003 et achevé en décembre 2007. Il a nécessité la participation de nombreux intervenants, sous la maîtrise d'œuvre principale de l'agence d'urbanisme : au fil des réunions, les élus se sont emparés des questions techniques de l'aménagement du territoire et des problématiques environnementales et agricoles. Cette culture commune leur a permis d'avoir ensuite un rôle moteur et prescripteur sur le SCOT.

Une pédagogie agrémentée « d'images choc »

Pour arriver à cet engagement de la part des élus, une pédagogie a été nécessaire, pour que chacun ait les connaissances de base en matière « d'écologie du paysage ». La prise de conscience généralisée a parfois nécessité « *des images chocs* », par exemple pour montrer la projection des taches urbaines sur le territoire à l'horizon 2020. Il « *fallait créer un consensus sur l'étalement pour aller vite vers les outils* » et définir les grands principes du SCOT.

Une démarche participative pour créer une vision commune

Parmi ces grands principes, celui de ville-archipel qui insiste sur la qualité de vie du territoire, en intégrant notamment des « ceintures vertes » autour des bourgs et en préservant les conditions d'un développement de l'agriculture, alors qu'auparavant « *les villes considéraient l'espace agricole comme du vide et prenaient peu en compte les exploitations agricoles* ». Le regard des urbanistes et des élus ont ainsi évolué vers une prise en compte de la ville au sens large, avec les zones urbaines mais aussi la campagne. Les élus se sont engagés dans une démarche participative associant élus du Pays, acteurs agricoles et société civile. Ces échanges ont par exemple permis d'expliquer aux représentants agricoles les enjeux de développement de la capitale bretonne et de cadrer les secteurs « *où la ville allait se développer* » sur le long terme (en offrant une sécurité foncière aux agriculteurs).

Les ingrédients de la recette SCOT

Les trames vertes et bleues, notions fondamentales

L'urbanisation doit se faire dans le respect des trames vertes et bleues tout en pérennisant le développement économique d'un territoire qui ne cesse de gagner en habitants. Face à ce dilemme, les élus ont placé très haut le niveau de protection des trames vertes et bleues qui relient les zones écologiques entre elles.

Ils ont également engagé des études sur le territoire : plus de 430 milieux naturels ont ainsi été référencés. L'Atlas des Milieux Naturels d'Intérêt Ecologique est ainsi devenu un outil précieux, conférant une valeur réglementaire à ces milieux. Au même titre que les trames vertes et bleues, les milieux sources ont une importance capitale aux yeux des élus du territoire.

La densité, axe de travail essentiel

Le SCOT a ainsi établi une démarcation claire entre la ville et la campagne et favorise un développement urbain plus dense. Le potentiel de renouvellement urbain de chaque commune a été défini ainsi que la densité minimale des constructions pour chaque zone. Les zones proches des pôles d'échanges structurants bénéficient des densités les plus importantes. En complément, des secteurs ont été identifiés pour l'accueil de zones d'activités structurantes pouvant accueillir les grands projets industriels notamment des projets « *spacivores* », avec pour constante préoccupation d'éviter les zones d'urbanisation linéaires le long des axes routiers.

L'agriculture au cœur des préoccupations

Le maintien de l'agriculture périurbaine a été un des axes majeurs de travail pour l'élaboration du SCOT, avec l'interdiction d'urbaniser les hameaux et les « dents creuses » pour éviter le mitage et, par exemple, limiter les conflits d'usages entre agriculteurs et rurbains. Ces interdictions s'accompagnent de mesures visant « *à améliorer la lisibilité et la sécurité foncière des agriculteurs* ». Dans les zones où le risque d'étalement urbain est particulièrement fort, des « champs urbains » ont été créés : les espaces y sont protégés à l'échelle parcellaire et l'offre de loisirs verts en relation avec l'activité agricole y sont développés. On passe de « *la préservation des espaces agricoles à la préservation de l'activité agricole* ».

Le Programme Local de l'Agriculture (PLA)

Avec la mise en place des PLA, les agriculteurs ont pu poursuivre le dialogue installé avec les élus lors du SCOT. Cet accord cadre a été signé par la Chambre d'Agriculture, la SAFER et les élus du Pays de Rennes et des 5 EPCI qui le composent.

Le PLA ont pour mission d'informer et de former chacun aux bonnes pratiques, avec notamment la mise en place d'un observatoire de l'agriculture périurbaine et d'un diagnostic agricole participatif lors de l'élaboration des PLU. Concernant la mise en place de circuits courts, un des axes de travail de cet accord-cadre est de renforcer le lien entre citoyens et agriculteurs avec le développement des activités agricoles tournées vers la ville.

Conclusion de la matinée



« L'espace disponible n'est pas infini »

En France, 65 000 ha sont artificialisés par an, contre 26 000 en Allemagne. La disproportion entre consommation d'espace et croissance démographique n'est plus tolérable.

L'enjeu d'un aménagement du territoire plus économe en ressources trouve appui sur les Lois Grenelle, qui faciliteront un ralentissement de l'artificialisation des espaces NAF et une « réinvention de la ville ».

Lionel BEFFRE

Préfet du Lot et Garonne

« Faire la campagne à la ville » : la ville durable

Les français ne consomment pas les espaces NAF par plaisir : le prix du foncier en ville et les nuisances associées à cette dernière les incitent à s'éloigner des centres urbains. Pour faire face à cette « fuite à la campagne », il faut rendre la ville la plus agréable possible, tant en termes de prix du foncier que de qualité de vie (bâtiments HQE, espaces naturels...). C'est ce que développe le Grenelle avec les « éco-quartiers ».

A titre d'exemple, Agen lance son projet « parc naturel urbain » dans le cadre du plan national « nature en ville ». Ce projet devrait aller dans le sens d'une meilleure qualité de vie des urbains, notamment avec la prise en compte des objectifs du plan climat.

L'Etat, partenaire incontournable des collectivités

Si les lois de décentralisation ont conduit les agents de l'Etat à s'effacer quelque peu devant les élus locaux, les documents d'urbanisme restent le fruit d'un partenariat où figure toujours l'Etat. Ce dernier reste « le garant de la légalité des actes ou des documents élaborés, et de la sécurité des décisions prises envers les populations ». Si le « retour de l'Etat » est exclu, son mutisme aussi. Il doit affirmer son rôle pour travailler en commun avec les collectivités et chercher l'enrichissement mutuel.

Porteur d'une dimension spatiale

L'Etat doit s'assurer de la cohérence « entre les différentes échelles et les différentes spécialités de planification », il veille aussi au lien entre les différents SCOT, à la compatibilité entre les SCOT et les PLU.

En s'appuyant sur les nouvelles structures issues de la RGPP (DREAL et Direction Départementale des Territoires), qui assure la cohérence entre les différentes politiques publiques, l'Etat doit se positionner comme « principal contributeur » dans la dimension spatiale de l'action publique.

Porteur d'une dimension temporelle

C'est à l'Etat qu'il revient aussi d'orienter les documents d'aménagement du territoire vers le long terme. Afin de limiter « le gaspillage », il convient d'inscrire ces documents dans un temps plus long « qu'une mandature d'élu ». Pour le SCOT de Rennes, la démarche a débuté dans les années 80, ce qui témoigne de l'importance du « temps long » qui permet de prendre en compte les évolutions des milieux naturels tout autant que les évolutions démographiques.

Un double défi pour les années à venir

Le positionnement de l'Etat comme « associé » des collectivités et le nouveau « Porter à Connaissance » - profondément enrichi par le Grenelle - constituent les deux défis des prochaines années. Cohérence du discours et richesse de l'analyse seront de mise pour les relever.

Atelier 1 : Intégration de la démarche SAGE au sein des documents d'urbanisme, illustration à la question des zones humides

Les principales obligations et recommandations

La gestion de l'eau en France

Elle s'organise autour de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau qui vise en priorité la satisfaction des besoins de santé, d'alimentation en eau potable et de sécurité civile, et la conciliation des besoins de la vie biologique, de la protection contre les inondations, et de toutes les activités humaines. En France, cette gestion s'effectue à l'aide de deux outils principaux :

- le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) ;
- le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE).

Le SDAGE est un outil de planification qui fixe les dispositions pour les grands bassins hydrographiques. Ces derniers sont répartis naturellement en fonction de la ligne de partage des eaux, on compte ainsi 6 grands bassins hydrographiques en France métropolitaine.

Elodie COUPE
DIREN Aquitaine



Un nouveau SDAGE pour le bassin Adour-Garonne

L'Aquitaine est intégralement couverte par le grand bassin hydrographique Adour-Garonne. Comptant 120 000 km de cours d'eau, il représente 1/5^{ème} de la France (118 000 km²) sur un territoire accueillant 7 millions d'habitants.

Le comité de bassin ADOUR-Garonne vient d'adopter la révision du SDAGE pour la période 2010/2015. Ce nouveau SDAGE, sous l'impulsion de la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (LEMA) de 2006, vise un objectif de « bon état » pour 66 % des masses d'eau en 2015. Le SDAGE Adour-Garonne a fait l'objet d'une large concertation via le comité de bassin (constitué de représentants des collectivités, d'industriels, des agriculteurs, des associations de consommateurs et de protection de la nature.) ainsi que de 8 commissions territoriales.

Les décisions administratives dans le domaine de l'eau et de l'urbanisme doivent être compatibles (« sans remettre en cause ou faire obstacle ») avec le SDAGE.

Un SAGE pour le bassin versant

Plus localement, à l'échelle de bassins versants, le SAGE vise une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Il est élaboré avec l'appui d'une Commission Locale de l'Eau (CLE) composée au minimum de 50 % d'élus, 25 % d'usagers, et de représentants de l'Etat). Il doit être compatible avec le SDAGE et ses objectifs de « bon état » des eaux d'ici 2015.

Il est constitué :

- d'un Plan d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (PAGD), qui fixe les objectifs du SAGE et les décline en dispositions territorialisées (avec zonage et inventaires), avec lequel les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ;
- d'un règlement, ensemble de règles complémentaires au PAGD pour l'atteinte des objectifs prioritaires du SAGE, opposable aux tiers avec un rapport de conformité (« respect strict à l'identique »).

Des difficultés de traduction des SAGE dans les documents d'urbanisme

Un problème de transversalité

Les SDAGE et SAGE se réfèrent au Code de l'environnement alors que les documents d'urbanisme s'appuient sur le Code de l'Urbanisme. Pourtant, depuis le 21 avril 2004, les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, Cartes communales) ont une obligation de compatibilité envers les orientations fondamentales des SDAGE - et leurs objectifs de qualité et quantité - et envers les objectifs de protection des SAGE. Les documents d'urbanisme en élaboration doivent démontrer et argumenter le respect de cette obligation², ceux existants (élaborés après le 21 avril 2004) doivent vérifier leur compatibilité avec tout SDAGE ou SAGE venant d'être approuvés dans un délai de 3 ans.

Les documents d'urbanisme, soumis à évaluation environnementale, doivent en particulier démontrer leur cohérence avec le SDAGE et les SAGE, eux-mêmes soumis à évaluation environnementale. Cependant, la notion de compatibilité entre SAGE et documents d'urbanisme reste floue du fait du caractère transversal du SAGE : ses préconisations très larges permettent difficilement de répondre à des problématiques très locales soulevées lors de l'élaboration d'un PLU par exemple.

Des trames bleues à intégrer également dans les démarches locales

Récemment, la loi de programmation pour la mise en œuvre du Grenelle I du 3 août 2009 a fixé d'ici 2012 la constitution de trames vertes et bleues, qui devront être « prises en compte » dans les documents d'urbanisme. Si la trame bleue ainsi que les SAGE visent à la préservation des milieux aquatiques, chaque document diffère par son échelle territoriale : les trames vertes et bleues (qui doivent être « prise en compte » par les élus) sont élaborées à une échelle régionale tandis que les SAGE (auxquels les documents d'urbanisme doivent être « compatibles ») ont une logique de bassin versant.

Vers une meilleure application des SAGE

Une réglementation plus exigeante

Ces notions de « compatibilité » sont récentes pour les élus qui devaient jusqu'en 2004 « se contenter » d'une « prise en compte » (terme plus permissif) des SAGE et du SDAGE dans leur documents d'urbanisme. Les prescriptions du SAGE sont également valables dans les petites communes : carte communale, schéma directeur d'eau potable.... Une seule incompatibilité suffit à rendre un avis défavorable de l'Etat sur le document d'urbanisme.

Un effort pédagogique particulier

Un ensemble d'initiatives va dans le sens d'une meilleure acculturation des collectivités locales aux enjeux de la gestion de l'eau, dont l'identification et l'appropriation dans le projet de territoire sont essentiels pour respecter l'obligation de compatibilité envers le SDAGE et les SAGE dans le document d'urbanisme.

Le SDAGE Adour-Garonne montre la voie

Le nouveau SDAGE 2010-2015 consacre une orientation fondamentale aux liens eau/documents d'urbanisme visant à « concilier les politiques de l'eau et de l'aménagement du territoire ». L'une d'elles indique les espaces de fonctionnalité des milieux aquatiques à respecter par les règles d'utilisation des sols : « les zones d'expansion de crue, les zones nécessaires à la recharge des nappes en eau de qualité et de quantité suffisante, les zones humides et leurs bassins d'alimentation,... ». Le SDAGE indique aussi les points que les élus doivent examiner plus particulièrement : préservation de la biodiversité, accès à la ressource et à la qualité des eaux, prévention des risques d'inondation.

Bientôt d'autres outils à destination des élus

L'Agence de l'Eau Adour-Garonne travaille actuellement à l'élaboration d'un guide à destination des élus qui permettra d'explicitier le lien entre documents d'urbanisme et SAGE, dont la publication est attendue pour 2010. De même, le MEEDDM a constitué un groupe de travail en décembre 2009 qui travaille justement sur la méthodologie à mettre en place pour une meilleure articulation entre SAGE et Trames Vertes et Bleues d'une part, entre SAGE et documents d'urbanisme d'autre part.

² obligation rappelée récemment par la circulaire du 1^{er} septembre 2009 relative au contrôle de légalité ;

Etude de cas 1 : Articulation SAGE « Etangs littoraux Born et Buch » et projet de SCOT « Born »

Delphine PELOUIN

Animatrice du SAGE – Syndicat mixte GEOLANDES

Gilles TESTUD

Directeur du Syndicat Mixte du Pays Landes Nature Côte d'Argent



Une situation propice au travail collaboratif

L'eau, une richesse structurante reconnue depuis longtemps

Cette partie landaise de la côte aquitaine est fortement structurée par l'eau : 6 affluents orientés « Est-Ouest » donnent naissance à 4 grands lacs d'eau douce auxquels s'ajoutent 4 canaux orientés « Nord-Sud » qui relient ces lacs. L'ensemble du bassin versant connaît deux sorties vers l'océan - la principale au sud à Mimizan, une secondaire (en terme de volume) au nord dans le bassin d'Arcachon. Il est régulé par trois gestionnaires hydrauliques : la base aérienne de Cazaux (Ministère de la Défense), la Communauté de Communes des Grands lacs et la Communauté de Communes de Mimizan.

Une grande partie de l'économie du territoire dépend fortement des ressources offertes par les espaces naturels et notamment l'eau : tourisme lié aux lacs, sylviculture et industrie du Bois, agriculture (maïs et légumes), agro alimentaire et pisciculture. Ainsi, les élus locaux savent depuis longtemps que l'eau et l'aménagement du territoire sont étroitement liés.

Enfin, l'ensemble du territoire connaît aussi une forte croissance démographique et un phénomène de mitage (favorisé par la typologie de l'habitat traditionnel landais) qui contraignent les acteurs du territoire à prendre des initiatives en termes d'aménagement du territoire.

Plusieurs démarches territoriales en parallèle

Le SAGE « étangs littoraux Born et Buch » a vu son périmètre arrêté en mars 2007 et est aujourd'hui en phase de diagnostic. Un projet de SCOT « du Born », est en émergence sur le territoire des Communautés de communes de Mimizan et des Grands lacs, avec le concours technique du Pays Landes Nature Côte d'Argent. Une étude prospective récemment finalisée par le Pays propose différentes stratégies de développement et identifie les espaces à fort potentiel pour l'accueil d'activités et d'habitants. La croissance démographique que connaît le territoire s'accompagne de plusieurs interrogations : comment garantir la mixité sociale et économique, la qualité de l'environnement, la diversité des transports, améliorer la desserte routière afin de répondre à l'arrivée des nouvelles populations. En outre l'ensemble de la chaîne des lacs et étangs du Born et du Buch a été identifié comme Site d'intérêt Communautaire Natura 2000. L'élaboration du DOCOB sera engagée dès 2010. La concordance des périmètres SAGE et SCOT a par ailleurs permis un jeu politique pacifié et a motivé une volonté de coordination des démarches.



Deux démarches parallèles et complémentaires

Un travail de mise en évidence des complémentarités

Face à l'enjeu de coordination de ces différentes démarches, les collectivités porteuses ont souhaité « répartir les tâches » notamment par rapport aux besoins d'études, pour « *ne pas créer une nouvelle couche mais deux outils complémentaires* » :

- le SAGE mènera en 2010 une étude d'inventaire et de caractérisation des zones humides qui permettra de zoner les secteurs utiles à l'expansion des inondations et l'épuration des eaux ;
- le SCOT pourra utiliser ces résultats et les traduire dans le document d'urbanisme en tant que, par exemple, réserves foncières ou zones inondables ;
- le SAGE utilise les projections sur 40 ans de l'étude prospective du Pays Landes Nature Côtes d'Argent sur l'urbanisation pour se questionner sur l'approvisionnement en eau à prévoir pour le territoire et sur les déficits éventuels de la ressource.

Cette attitude pragmatique et la démonstration permanente de la complémentarité entre les deux démarches contribuent à une avancée rapide des réflexions. Cette coordination vise une cohérence des zonages et des argumentaires qui facilitera par la suite leurs utilisations par les collectivités et leurs applications dans les PLU.

Cette recherche de complémentarité permettra de réaliser des économies d'échelle : le volet « eau » du diagnostic SCOT intégrera non seulement les données du SAGE mais comblera aussi les manques de l'état des lieux diagnostic du SAGE. L'Agence de l'Eau Adour Garonne est d'ailleurs intéressée pour expérimenter sur ce territoire le croisement des démarches « eau » et « urbanisme ». Elle prévoit une aide financière pour une meilleure intégration du volet « eau » dans le diagnostic du SCOT.

La CLE et la commission thématique « eau et aménagement du territoire » lieux privilégiés d'échanges

Le partenariat SCOT-SAGE adopté par la Commission Locale de l'Eau

Les membres de la Commission Locale de l'Eau (CLE), conscients des enjeux du territoire communs au SAGE et au SCOT, ont adopté en séance plénière (juin 2009) le principe d'une coopération étroite entre ces deux démarches de planification.

Cette coopération se concrétise par une vision stratégique croisée entre les problématiques liées au développement territorial et celles relatives à la gestion de l'eau et des zones humides. D'autre part, les études potentiellement communes sont menées dans un souci d'efficacité et de rationalisation des coûts.

La commission thématique « Eau et Aménagement du territoire »

Dans le cadre du SAGE, 4 commissions thématiques ont été créées. Ce sont des groupes de travail informels. Ouvertes à toute personne intéressée - « vient qui veut selon l'ordre du jour » - elles permettent des échanges entre élus, techniciens, représentants de la société civile et bien sûr l'Etat.

Une de ces commissions traite de la thématique « eau et aménagement du territoire ». Elle a provoqué de nombreuses rencontres entre des services propres aux problématiques de l'aménagement du territoire (urbanisme, transport, paysages) et ceux spécialisés dans la gestion et la protection de l'eau et des milieux aquatiques... Autant d'occasions d'évoquer les aspects transversaux à la problématique globale d'aménagement du territoire.

« Structure informelle mais qui fonctionne », cette commission thématique assure aussi un rôle d'information et de partage d'expérience entre les différents acteurs et démarches du périmètre du SAGE Born et Buch : SCOT du bassin d'Arcachon, actions de gestion du Syndicat Intercommunal du Bassin d'Arcachon (SIBA), PNR des Landes de Gascogne... Elle permet par ailleurs d'améliorer la coopération entre les services de l'Etat et des collectivités dans le suivi des PLU et schéma d'eaux pluviales.

Etude de cas 2 : le SAGE Sèvre nantaise

2 régions et 4 départements concernés

Le bassin versant de la Sèvre nantaise compte 382 km de cours d'eau principaux, qui couvrent 134 communes réparties sur 2 régions et 4 départements. Le SAGE Sèvre nantaise fait partie du SDAGE Loire Bretagne. Ce SDAGE propose des mesures très ambitieuses, dont quelques-unes sont parfois jugées peu réalistes par certains élus locaux : par exemple, dans le cas d'un projet d'urbanisation portant atteinte aux zones humides, le SDAGE demande une compensation « sur une surface égale à au moins 200% de la surface supprimée ».

Une concertation réussie

Le rôle essentiel des groupes locaux de pilotage

Pour l'élaboration du SAGE Sèvre nantaise, un groupe de pilotage a été créé dans chaque commune. Le rôle de groupe de pilotage local est de valider les propositions du prestataire chargé du diagnostic environnemental.

Chaque groupe est constitué de l'ensemble des élus, un représentant des services techniques, un membre de la CLE et un technicien de rivière ainsi que des membres de la société civile : agriculteurs, chasseurs, pêcheurs, associations de protection de la nature... et des « anciens ».

Un EPTB aujourd'hui reconnu des élus

Ces groupes de pilotage locaux ont permis une appropriation des enjeux par les acteurs locaux et une identification forte de l'EPTB par les élus. Ce dernier est ainsi de plus en plus sollicité pour participer aux réunions sur l'élaboration des PLU. Reste que les élus locaux « freinent encore », craignant que le SAGE n'apporte des contraintes pour leurs projets locaux (ZAC, lotissements).

Les agriculteurs très participatifs

Autre constat, les chambres d'agriculture – et les agriculteurs de manière générale – plutôt réticents au départ sont « de plus en plus moteurs » sur la démarche. La Chambre d'Agriculture a même proposé de réaliser les diagnostics environnementaux (elle a arrêté faute de moyens), une mission aujourd'hui confiée généralement aux CPIE et aux associations environnementales.



Boris LUSTGARTEN (à gauche)

Directeur de l'Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre Nantaise

Des outils sur mesure pour les collectivités

Les diagnostics environnementaux

Réalisés à l'échelle communale, les diagnostics environnementaux consistent à inventorier les zones humides, identifier les zones à enjeux aquatiques et proposer une gestion pertinente de l'eau. Financés à 90% par l'Agence de l'Eau, ils sont aujourd'hui engagés sur une grande majorité des communes du bassin versant, à raison de 60 diagnostics par an. Un vrai succès - l'EPTB en espérait 15/an tout au plus – qui vient aussi du fait que les PLU ne présentant pas de diagnostics environnementaux sont systématiquement « *sanctionnés* ».

D'autres outils d'aide à destination des élus

L'institution interdépartementale du bassin de la Sèvre nantaise a édité un guide à destination des collectivités présentant notamment la méthode de réalisation d'un diagnostic environnemental. Ce guide est complété par une carte de pré-localisation des zones humides et un modèle de base de données.

Par ailleurs, l'EPTB suggère - la commune reste seule décideuse - des plans d'actions pour traduire les prescriptions du SAGE dans les documents d'urbanisme (par exemple d'interdire la construction de remblais pour les zones humides classées « A »).

Quel rôle de l'Etat ?

Un Etat force de proposition

Une des clefs de la réussite est de bien poser les objectifs de planification du territoire, qui font l'objet de discussions entre élus, syndicats gestionnaires de l'eau et l'Etat. Celui-ci peut dans ce cadre présenter « *les différentes tendances* » tout en laissant aux élus le libre choix de les suivre. Une fois ces objectifs partagés unanimement, le ciblage des outils pour les atteindre s'en trouve plus aisé.

La nécessité d'un discours commun

Avant d'acculturer les élus aux problématiques de l'eau, les différents services de l'Etat gagneraient à converger vers un discours commun. Pour chaque sujet (par exemple les eaux pluviales), l'Etat doit être capable d'afficher une position claire. Cette recherche de clarté implique aussi une réglementation plus précise ; c'était déjà l'objet de la nouvelle version (LEMA 20006) des SAGE.

Atelier 2 : Articulation charte PNR et SCOT – PLU

Etude de cas 1 : le PNR Scarpe Escaut

Entre nouvelle Charte du PNR et élaboration du SCOT, un contexte favorable

Le territoire du Parc naturel régional Scarpe-Escaut

Le PNR couvre 48 communes adhérentes et 12 communes associées sur une partie de deux arrondissements (valenciennois et douaisis). L'arrondissement du Douaisis est couvert par un SCOT.

Le territoire du SCOT du Grand Douaisis

Le périmètre du SCOT du Grand Douaisis couvre 65 communes regroupées en quatre intercommunalités. Comptant près de 250 000 habitants, il se trouve sur un territoire relativement peu boisé et à fort héritage minier.



Michel MARCHYLLIE (au premier plan)
Directeur PNR Scarpe-Escaut (Nord Pas de Calais)

Une partie de son territoire se trouve dans le Parc naturel régional Scarpe-Escaut qui date de 1968 (Premier PNR créé en France). Sa 4^{ème} charte est en cours d'approbation en vu d'un nouveau classement en PNR pour la période 2010 – 2022. Rappelons que le PLU doit être compatible au SCOT, lui-même devant être compatible à la Charte du PNR.

Une concomitance entre révision de charte et élaboration de SCOT

Le SCOT était en élaboration, puis en révision budgétaire durant la période de révision de la Charte du PNR, cela a favorisé l'émergence d'un partenariat entre acteurs locaux qui dure depuis 2004.

« Ces travaux en rythme ont permis de créer de véritables passerelles », de la phase de diagnostic territorial et l'élaboration des documents respectifs (Charte du PNR et Document d'Orientations Générales du SCOT) jusqu'à leurs applications.

Une volonté d'adopter une vision commune

L'harmonisation des différents documents administratifs

Les différentes zones du territoire (humides, forestières, agricoles, bâtis etc.) sont prises en compte de manière cohérente par les acteurs : ils disposent par exemple tous des mêmes cartes. Une cohérence qui facilite la compréhension par chacun des enjeux du territoire ; par exemple lorsqu'une commune se retrouve contrainte à protéger une zone naturelle identifiée à la fois dans la Charte et le SCOT. Il en va de même pour la gestion de l'eau qui se fait en partenariat entre le PNR, le SCOT mais aussi le Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau.

La définition d'objectifs communs et d'orientations compatibles

Ce partenariat dans l'élaboration des documents a entraîné des orientations communes aux deux parties. Ainsi, alors que le SCOT veut « *participer à la protection et à la valorisation des paysages et des espaces naturels* » (DOG), dans le même temps le PNR veut « *contribuer au maintien, à la protection et à la reconquête des patrimoines paysagers, naturels et culturels* » (Charte). Le SCOT et le PNR font face aux mêmes défis. Les objectifs qui en découlent ont alors les mêmes finalités. Il en résulte une volonté partagée de préserver l'environnement par la maîtrise de l'étalement urbain.

L'intégration de la pluralité dans l'aménagement

Le nouveau document « Charte du PNR » s'affiche à la fois comme outil d'aménagement du territoire, comme projet partagé à 12 ans et comme contrat ; engagement librement voulu. Le projet de territoire s'appuie sur trois « regards » croisés : le regard de la ville (urbain et bâti), le regard « *naturel* » et le regard agricole. Leur prise en compte simultanée a permis de croiser les différentes problématiques. Le résultat de cette méthode permet de spatialiser l'action selon les contextes territoriaux, économiques et sociaux, et notamment en matière d'espaces ruraux et naturels.

Une démarche ambitieuse et « courageuse »

Objectif : pas plus de 0,3% de taux d'urbanisation

Ce chiffre fixé dans la charte du PNR a été défini avec la volonté de « *regarder l'urbain plutôt que de l'étendre* », à partir de données comme le nombre de logements vacants. Obtenu après plus de deux années de débats, ce chiffre de 0,3% illustre un réel engagement des élus locaux : le PNR pourrait perdre son label en cas de dépassement de ce taux.

Une articulation entre Charte et SCOT parfois mal perçue

Le PNR exerçant diverses compétences d'animations sur le territoire, le SCOT pourrait ressentir le besoin d'asseoir sa légitimité ou du moins d'éclaircir auprès des élus l'articulation qui existe entre les deux documents. Mais « *l'objectif n'est pas de substituer un document à un autre mais bien la recherche de cohérence et de complémentarité* ».



Etude de cas 2 : le PNR Vexin français

Un territoire rural préservé aux portes de l'Île-de-France

Un contexte particulier

Situé à 30 minutes du périphérique parisien, le Vexin français est exposé à toutes les convoitises. Il demeure pourtant un lieu parfaitement préservé des phénomènes de mitage, de péri-urbanisation et d'étalement urbain. L'activité agricole y est importante et ses sites emblématiques sont sauvegardés.

La création des « *ville nouvelles* » durant les années 60 - dont Cergy-Pontoise à ses portes – a grandement contribué à la préservation de ce territoire, à la fois en fédérant les élus, associations et propriétaires contre la construction d'une « ville à la campagne », mais également en accueillant dans cette même ville les nouveaux arrivants qui ailleurs colonisent les campagnes péri-urbaines.

Entre volonté de protection et aménagement nécessaire

La volonté locale de protection s'est d'abord traduite par une politique de l'État au travers des inscriptions et des classements de sites dans les années 1970. Ce n'est que dans les années 1990 que s'est imposée l'idée qu'il ne pouvait y avoir de préservation durable sans la promotion d'une forme de développement originale, fondée sur les qualités de ce territoire, ses paysages, ses patrimoines et ses savoirs-faire. C'est ainsi qu'en 1995 est né le PNR du Vexin français, dont la Charte porte les valeurs de développement durable en proposant le meilleur équilibre possible entre protection et développement d'un territoire qui revendique la préservation de son caractère rural.

La préservation des zones agricoles et naturelles

La mise en place d'outils de planification

La Charte du Parc s'inscrit dans un dispositif complet de planification qui va de l'échelle régionale à l'échelle communale. Spécificité de l'Île-de-France, le schéma directeur régional repose sur deux principes qui sont le développement modéré des bourgs, villages et hameaux ainsi que l'urbanisation en continuité de l'existant. Sa révision actuelle montre une évolution méthodologique traduisant la volonté d'une meilleure protection des espaces naturels et agricoles contre la consommation d'espace par l'urbanisation.

A l'instar des PLU, le Schéma directeur régional doit être compatible avec les Chartes de Parcs. La présence de ce schéma régional explique le faible succès des SCOT en Île-de-France, aucun n'étant actuellement approuvé sur le périmètre du PNR du Vexin français.

Un travail de zonage à la parcelle près

La Charte du PNR du Vexin français porte par elle-même d'ambitieux objectifs de lutte contre le risque de péri-urbanisation. Elle s'est dotée d'outils efficaces pour atteindre ces objectifs. Ainsi son article 2 stipule que les communes qui dépassent un taux moyen annuel de croissance démographique fixé à 0,75% ne peuvent ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation. Ce mécanisme arithmétique écrit dans la Charte se double d'un contrôle géographique inscrit dans le plan de la Charte : celui-ci distingue de façon très précise, quasiment à la parcelle près, quelles sont les zones vouées à l'espace urbain (« zones blanches » sur le plan) pour les douze ans de durée de la Charte.

Une application stricte dans les PLU

Conséquence directe, les espaces naturels, agricoles et forestiers (« zones vertes et jaunes ») sont véritablement sanctuarisés par le plan du Parc, et les PLU traduisent très précisément cette vocation exprimée dans la Charte par un zonage strictement adapté (zonage « N » ou « A »). Les zones du plan de Parc ayant été déterminées en concertation totale avec les communes lors de la révision de la Charte, celles-ci adhèrent totalement aux objectifs de protection qui leur sont « imposés » par le Parc. Et lorsque c'est nécessaire, le contrôle de légalité du PLU exercé par l'État peut rappeler l'obligation de compatibilité du document communal avec la Charte et son plan.

Un Parc négociateur et pédagogue

La définition précise des zonages agricoles et naturels dans le PLU fait l'objet de discussions poussées entre des parties aux intérêts souvent divergents (profession agricole d'un côté, SDAP et DIREN de l'autre). Des discussions difficiles notamment quand il s'agit de traiter de la sensibilité paysagère des zones de grandes cultures (risque de mitage par les constructions agricoles) ou encore d'intégrer les corridors écologiques.

Ce travail de négociation et de concertation constitue véritablement la « valeur ajoutée » par le Parc. La présence des techniciens du Parc lors de l'élaboration des PLU ne se borne pas en effet au seul respect de la Charte, il consiste pour l'essentiel à un véritable travail d'accompagnement et de pédagogie auprès de la commune et de son bureau d'étude. Pour démultiplier cette démarche d'explication et de sensibilisation des communes, le Parc a déployé depuis sa création un dispositif unique par son ampleur, les chartes paysagères communales.

Un instrument de sensibilisation et de débat : les chartes paysagères communales

Les chartes paysagères, étudiées à l'échelle de la commune, sont intégralement portées et financées par le Parc. Elles sont des outils de connaissance précise du territoire communal, de ses enjeux, de ses faiblesses et de ses atouts.

L'élaboration des chartes paysagères est un processus relativement long (un à deux ans en moyenne) qui permet aux élus et à la population de bénéficier des compétences d'une équipe pluridisciplinaire (paysagistes, urbanistes, architectes, écologues) et de redécouvrir leur territoire. Ils peuvent ainsi réfléchir à leur avenir et étudier tous les projets qui leurs semblent utiles pour un développement harmonieux de leur commune.

Les inventaires, projets et recommandations qui en découlent ont une précision qui dépasse parfois la parcelle. En signant les chartes paysagères à la fin de leur élaboration, les communes s'engagent à les mettre en œuvre et à les traduire dans les PLU. A titre d'exemple, le recensement du patrimoine végétal (arbre, haies, etc.) comportant un intérêt écologique et paysager est traduit in-fine par une protection dans le PLU à l'échelle de l'objet (« élément de paysage »).



Patrick GAUTIER

Urbaniste au PNR du Vexin français

La volonté de dynamiser le territoire

Les documents du Parc ...trop contraignants ?

La Charte du PNR va très loin en termes de protection, au risque parfois d'une rigidité excessive. Les espaces naturels, agricoles et forestiers étant strictement protégés pour douze ans, certains projets nécessitant malgré tout une extension de l'urbanisation (équipements publics type collège ou gendarmerie par exemple) mais n'ayant pas été prévus lors de l'approbation de la Charte peuvent être bloqués pendant plusieurs années. Un risque assumé par tous les acteurs locaux, collectivités comme représentants de l'État, car il est proportionné à la pression foncière qui s'exerce sur ce territoire et à la nécessité de le protéger strictement.

Réduire le clivage « Ville-Campagne »

La problématique de la mixité sociale est également prégnante sur ce territoire rural qu'est le Vexin français : 30 000 actifs sur les 40 000 travaillent en dehors du territoire, dans les grandes villes. Le PNR du Vexin français accompagne donc le dialogue entre agriculteurs et nouveaux habitants. Il a notamment un rôle de promotion du monde agricole et de ses produits auprès des « *néo-ruraux* » du territoire. Une façon de permettre à chaque habitant du mieux comprendre son voisin, pour demain travailler à un aménagement durable du territoire.

Développer les activités rurales

La ruralité d'un territoire n'est pas seulement liée à sa forme (des villages et des bourgs séparés par de grands espaces naturels, agricoles et forestiers) mais également à la capacité de ses habitants à y vivre, à y travailler et à y vieillir. Le Parc agit donc concrètement sur tous les leviers possibles de développement social et économique en milieu rural et, en ce qui concerne l'activité agricole, par le développement de filières de valorisation des produits locaux dans une logique de circuit court.

Atelier 3 : Présentation de l'intégration d'une zone agricole et/ou forestière. Définition des grands corridors biologiques.

Etude de cas 1 :

Déclinaison du Réseau écologique départemental de l'Isère (REDI) dans la vallée du Grésivaudan, et sa traduction au niveau des documents d'urbanisme (PLU).

Déclinaison du REDI dans la Vallée du Grésivaudan

Un contexte d'urgence justifiant un important travail de diagnostic

La Vallée du Grésivaudan est une vallée étroite où se juxtaposent forte pression démographique et forte pression faunistique. L'urgence est d'éviter une conurbation entre Grenoble et Chambéry. Afin de cartographier les corridors à réhabiliter, un travail de diagnostic a été entrepris en 2001.

Ce diagnostic établi grâce aux contacts de terrain a permis d'identifier les points de conflit, c'est à dire là où la faune rencontre des difficultés pour circuler. A la suite de ce 1^{er} diagnostic, 10 actions prioritaires ont été identifiées, dont les corridors du Grésivaudan (sous cette nomination se retrouvent les corridors de la cluse de Voreppe et de la vallée du Grésivaudan).

Une forte implication des acteurs du territoire : trois comités et des groupes de travail thématiques

Cette implication, primordiale, s'est faite par la création de trois comités territoriaux présidés par les conseillers généraux des cantons concernés. Ces comités étaient composés d'une multitude d'acteurs, publics (communes et communautés de communes) comme privés (associations, gestionnaires d'infrastructures, fédération de chasse, de pêche...). Des groupes de travail thématiques ont en parallèle permis aux acteurs de s'approprier le projet.



La nécessité d'un projet multipartenaires : le projet FEDER « Couloirs de vie »

Les actions à mener pour mettre en place le réseau de corridors touchent de nombreux partenaires, d'où l'idée d'un projet européen permettant de fédérer des acteurs ayant des intérêts divergents. La concertation menée avec tous les acteurs concernés a conduit à la signature de nombreuses conventions avec le Conseil Général. Ces conventions avec les communes avaient pour objectif principal la prise en compte des corridors biologiques dans les documents d'urbanisme (le PLU d'une commune a par exemple interdit l'éclairage la nuit dans les zones sensibles).

Un dossier de demande de subvention a ainsi été monté et validé par la commission européenne. Le projet a donc débuté en août 2008 et court sur une durée de 6 ans.

Le projet « Couloirs de vie » se décline en 3 objectifs :

- coordination, valorisation, évaluation scientifique et sociologique (attentes du public) du projet ;
- résorption des points de conflits (au niveau des routes et des autoroutes avec la création de passages à faune, l'installation de détecteurs thermiques,...) ;
- gestion de l'espace des corridors.

Une intégration difficile de ces enjeux dans le règlement et le plan de zonage du PLU

Faire aboutir le projet suppose de réaliser un état initial de l'environnement assez riche pour permettre l'inscription des prescriptions dans le règlement et leur traduction dans le zonage. Il convient ainsi de repérer les corridors écologiques jusqu'à l'échelle cadastrale pour pouvoir faire apparaître les périmètres « co » dans le plan de zonage. Ces périmètres feront l'objet de prescriptions réglementaires spécifiques afin de ne pas gêner la libre-circulation de la faune³.

Autre difficulté, le règlement du PLU ne se réfère qu'au Code de l'Urbanisme et ne peut intégrer des articles du Code de l'Environnement et du Code de la Construction. Malgré ces freins, des concrétisations sont possibles : par exemple, deux corridors biologiques ont ainsi été pris en compte dans le zonage du PLU et son règlement, l'un en rive gauche depuis Grenoble, l'autre entre deux hameaux de la commune du Touvet.



Anne-Sophie CROYAL
Conseil général de l'Isère

Michelle BRION
*Adjointe au maire
de Saint Martin d'Uriage,
chargée de l'environnement*

³ Comme le prévoit l'article L.123.1-7 du Code de l'Urbanisme,

Prise en compte des corridors biologiques dans l'élaboration du PLU de Saint-Martin d'Uriage

Une démarche innovante permise par un contexte local favorable

Saint-Martin d'Uriage, commune résidentielle de montagne de 5200 habitants, a été l'une des premières à intégrer les corridors biologiques dans son PLU. Ces derniers occupent 15% de sa superficie communale. Le dernier POS communal, approuvé en 2001, ne traitait pas la question environnementale, et avait donc été suspendu... obligeant le PLU à ne pas délaissat cette question. De plus, la commune est dans un continuum forestier, et la biodiversité qui la caractérise est perçue comme « *la meilleure ressource du territoire communal* »... d'où une volonté des élus de la protéger.

Transcription du REDI au niveau communal

Saint-Martin d'Uriage a chargé ECONAT, qui a élaboré l'étude du REDI, de la poursuivre et de l'adapter au niveau local. La méthode de travail d'ECONAT a consisté à élaborer une cartographie précise du sol, puis à identifier les réseaux spécialisés (continuum forestier, continuum agricole...) pour aboutir à une carte de synthèse sur les éléments remarquables du réseau communal.

Une démarche en six phases qui accorde une large place à la concertation

La démarche de la commune a connu six phases successives : la définition de la politique environnementale de la municipalité, le lancement des inventaires environnementaux, la concertation avec les usagers, l'analyse des données recueillies et la hiérarchisation des réseaux écologiques, la transcription dans le PLU et enfin la mise en pratique.

S'agissant de la concertation, elle n'a négligé aucun usager. La volonté d'un diagnostic partagé a nécessité beaucoup de temps et un effort particulier de vulgarisation (notamment sur le plan cartographique) qui a permis de rassurer les participants, notamment les agriculteurs.

La traduction de cette démarche dans le PLU

Les éléments remarquables du réseau écologique communal sont mentionnés⁴ dans le rapport de présentation, le document cartographique et le règlement du PLU.

Suivant la typologie BELLI-RIZ, le zonage du PLU distingue 4 grands types de corridors. Les corridors « *surfaciens, supra-communaux* », qui peuvent atteindre 100 mètres de large, sont repérés par l'indice 1 (« Aco 1 » pour les zones agricoles et « Nco » pour les zones naturelles). A l'échelle communale, on distingue les corridors linéaires polyvalents (indice 2) situés de part et d'autre des réseaux constitués et les corridors linéaires aquatiques (indice 3) qui longent le réseau hydrologique. Enfin, les corridors ponctuels, points de jonction entre d'autres corridors sont classés indice 4. Les zones agricoles concernées par les corridors sont ainsi classées « Aco1 », « Aco2 », « Aco3 » selon le niveau de constructibilité autorisé.

Les difficultés : le coût du projet et des outils juridiques inadaptés

La commune a souligné le coût important du projet dans le budget du PLU pour une petite commune (40 000 euros d'études), mais a également pointé du doigt l'inadaptation de certains outils juridiques. Elle a ainsi regretté que le PLU ne puisse pas réglementer les dispositifs constructifs et les matériaux utilisés, ou encore que les corridors ne soient pas intégrés dans les « Porter à Connaissance ».

Le bilan un an après reste positif : il n'existe aucun contentieux sur l'environnement à St Martin d'Uriage.

4

Etude de cas n°2 : Prise en compte des corridors biologiques dans l'élaboration du SCOT Sud-Loire

Le contexte local

L'environnement, une préoccupation récente

Le territoire du SCOT du Sud Loire est situé dans l'aire métropolitaine lyonnaise, dans l'ancien bassin industriel stéphanois qui a longtemps privilégié les aspects socio-économiques au détriment des aspects environnementaux. Cependant, la prise de conscience récente des enjeux de cadre de vie a conduit l'Etat à accompagner les collectivités locales dans le développement de la qualité de vie, tout particulièrement sur les enjeux de préservation de la biodiversité locale et des espaces NAF.



Un capital documentaire, technique et scientifique important

Un travail de « benchmarking » a été engagé sur les démarches entreprises dans d'autres territoires dans le domaine de la protection des espaces NAF. Ce travail a par ailleurs bénéficié des potentiels d'innovation et de recherche locaux (laboratoire CRENAM de l'université Jean-Monnet, laboratoire SITE de l'Ecole nationale des Mines de Saint-Etienne).

Christophe BETIN

*Direction Départementale des Territoires de la Loire
Service Aménagement et Planification*

La démarche engagée

Une volonté de construction et d'expérimentation partagée

Un partenariat entre la Direction Départementale de l'Équipement de la Loire et la DIREN Rhône-Alpes s'est engagé pour bâtir une méthode d'identification des Infrastructures Vertes et Bleues (IVB) ; appelées aujourd'hui trames vertes et bleues. Les objectifs de ce partenariat sont d'allier les expertises pour acquérir des savoir-faire transposables dans d'autres territoires rhônalpins.

Une démarche exigeante mais constructive

La démarche conduite par les services de l'Etat fait intervenir de nombreux acteurs (bureau d'étude, experts techniques, agence d'urbanisme, etc.). Elle doit permettre d'établir une méthode qui sera testée, validée puis formalisée à travers un guide méthodologique et technique pour permettre sa réutilisation. La difficulté majeure de l'exercice étant d'objectiver les IVB.

Un portage d'étude réussi malgré des réticences initiales

L'étude a été présentée au maître d'ouvrage du SCOT et utilisée pour la phase « diagnostic et état initial de l'environnement » (deux groupes de travail du SCOT ont été dédiés à la problématique). Les élus et les usagers se sont bien approprié le projet, une forte concertation ayant permis à chacun de vérifier les fonctionnalités du corridor.

Au départ le monde agricole craignait une démarche « Natura 2000 bis », c'est-à-dire une sanctuarisation des espaces, alors que la préservation des IVB repose souvent sur la valorisation des espaces agricoles et de nature « ordinaires ».

Classification et cartographie des Infrastructures Vertes et Bleues

La détermination d'une typologie de continuums hiérarchisés

La méthode de détermination des IVB utilisée par la DDE de la Loire et la DIREN Rhône-Alpes débouche sur la reconnaissance de cinq types de continuum⁵ déterminés à partir des espèces animales et végétales représentatives. Chaque continuum est hiérarchisé en quatre groupes de milieux allant du plus accueillant au plus répulsif pour l'espèce emblématique donnée.

Traitements SIG homogènes et débat sur l'échelle appropriée

L'aboutissement de la démarche suppose un traitement cartographique homogène sur la totalité du territoire du SCOT. Les services de l'Etat doivent donc utiliser le même logiciel cartographique et des bases de données d'échelles géographiques équivalentes : « *Tous les traitements SIG sont réalisés en régie* ».

Par ailleurs, la démarche doit être reproductible sur l'ensemble de la région, c'est pourquoi la cartographie des IVB est réalisée au 1/100 000^{ème}. Les résultats de l'étude ont ainsi pu être intégrés ensuite dans la cartographie des réseaux écologiques de la Région Rhône-Alpes.

Cette question de l'échelle a suscité de nombreuses questions. Si l'échelle régionale a du sens, l'IVB ne peut être opérationnelle qu'à un niveau plus précis. Le problème repose alors sur l'acquisition d'outils plus précis (1/25 000^{ème}) et donc très chers. Il est difficile de savoir jusqu'où doit aller l'Etat (en Aquitaine, il est prévu de faire un test sur deux territoires intercommunaux, dont la CUB).

La localisation des IVB passe par la production et la superposition de cartes

Pour chacun des continuums identifiés, une carte est élaborée, qui reprend la typologie des milieux. Par la suite, les services de l'Etat procèdent à l'agrégation des continuums (somme pondérée en fonction des enjeux du territoire) pour obtenir une carte globale indiquant les potentialités d'accueil des espèces animales. En parallèle, une carte des obstacles rencontrés est élaborée.

La carte de synthèse est issue de la superposition de ces deux cartes avec les cartes des « milieux remarquables selon leur valeur écologique » et des « loisirs, liaisons douces et paysages ».

Une carte des enjeux de territoire est alors réalisée, à partir de laquelle une carte « des continuums identifiés et des secteurs à enjeux » est dégagée. C'est cette carte qui a servi de base à l'élaboration du « plan n°1 des Orientations de préservation » qui figure dans le DOG du SCOT.

Le point sur la situation en Aquitaine

La démarche « trames vertes et bleues » a été lancée en septembre 2009, en collaboration avec le bureau d'études Biotope. Elle devrait durer 18 mois. La région s'appuie sur la méthodologie nationale inspirée des expériences déjà réalisées, mais rencontre des difficultés en raison des territoires très variés présents. Pour autant, l'Aquitaine reste en avance sur le calendrier national.

⁵

Un continuum écologique évoque l'intégrité écopaysagère d'un milieu.

Table ronde : trois questions à Jean-Pierre THIBAUT

A l'issue des trois ateliers thématiques, les Présidents et rapporteurs des ateliers ont posé à Jean-Pierre Thibault, Directeur Régional de l'Environnement d'Aquitaine, les questions les plus saillantes qui sont ressorties des débats de l'après-midi.



De gauche à droite : Philippe JUNQUET, Yann DE BEAULIEU, Mélanie TAUBER, Jean-Pierre THIBAUT, Patrick PEIRANI, Pierre QUINET et Michel DUVETTE.

On constate qu'il existe des outils de réglementation et de planification pour les milieux naturels et forestiers, mais qu'il subsiste une impression de « bricolage » autour du monde agricole, c'est-à-dire sans réelle réglementation. Est-ce justifié ?

Il existe déjà de la réglementation en milieu agricole

Le contexte européen donne objectivement peu de marge de manœuvre aux agriculteurs car la Politique Agricole Commune est très contraignante. Ajouter de nouvelles sujétions comme la reconnaissance et le respect des trames vertes et bleues peut alors apparaître comme une surenchère. Comme cela a été souligné lors de la présentation du SCOT de Rennes, « à part garantir les conditions de réussite, il est difficile d'intervenir dans le monde agricole ».

La difficile conciliation des espaces agricoles et des trames vertes et bleues

Les « *infrastructures naturelles* » ont pour but de faire communiquer des espaces. Sans quoi la situation sera celle d'une multiplication des corridors « *qui viennent de nulle part et ne vont nulle part* ». Ainsi, des espaces de régénération animale et végétale doivent être créés en parallèle au maintien d'espaces agricoles où un minimum de biodiversité doit subsister par la réduction de la consommation de pesticides.... Même si le plus dur reste de concilier ces objectifs entre eux.

Une gouvernance indispensable

Un projet de territoire s'affiche sur une cartographie commune mais surtout se réalise grâce à une gouvernance et des partenariats avec différents composants de la gestion de l'espace. Ces partenariats peuvent prendre par exemple la forme des « *villes-portes* » des PNR, qui sont des solidarités entre les villes et les campagnes ou également suivre l'exemple de Rennes, avec le Programme Local de l'Agriculture.

S'agissant des corridors écologiques, comment trouver un équilibre entre l'échelle de travail régionale et la crédibilité scientifique, qui suppose un certain degré de précision ? Jusqu'où doit aller l'Etat dans la précision pour le Porter à Connaissance ?

« Chaque échelle a son intérêt et son importance »

L'échelle peut parfois descendre jusqu'à la parcelle (PNR du Vexin français). S'agissant des échelles de cohérence écologique, tout va dépendre des espèces naturelles présentes, donc « *chaque échelle est pertinente* » selon le territoire auquel elle s'applique. A côté de l'échelle régionale du Schéma de « cohérence écologique », on a des échelles de projet (SCOT, PNR, PLU), et chacune d'entre elles devra décliner cette cohérence.

Une question d'adaptabilité

Des approches locales sont nécessaires mais il faut utiliser « *une focale avec zoom avant/arrière* », car tout dépendra des espaces et des espèces présentes sur place. En Aquitaine, un zoom est envisagé sur la Communauté Urbaine de Bordeaux et plus généralement sur les agglomérations qui peuvent constituer, avec leurs rocade et centres commerciaux de véritables obstacles à la circulation des espèces. A chaque étape de planification (SCOT, PLU) correspondra une échelle. L'important est aussi de « *travailler en épaisseur* » sur les trames vertes et bleues : les espaces situés autour de ces « *lignes de corridors* » dites « de nature ordinaire » ne doivent pas être négligés.

Comment faire en sorte que le SAGE soit perçu, lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, comme un outil d'aide à la décision et non comme une contrainte ?

Créer une acculturation de chacun et notamment des élus

« *Il est nécessaire de faire un travail en amont en créant un sentiment d'attachement* » de la population, des élus, etc. à leur territoire. Dans cet effort de sensibilisation, le SAGE doit être perçu comme un élément de valorisation et de préservation d'une richesse. La composition des Commissions Locales de l'Eau rend possible une telle approche.

Un dialogue constructif s'établira alors non seulement entre différents services administratifs mais aussi entre l'Etat, les élus et les acteurs socio-économiques du territoire. Ce savoir partagé par tous permettra ainsi d'éviter des incompréhensions ou erreurs flagrantes : « *Il faut s'occuper des affaires des bureaux voisins* ».

Profiter le plus possible des concomitances

La concomitance des démarches peut s'avérer utile (SAGE, SCOT Natura 2000,...). Ces dernières constituent en effet les principales occasions à saisir pour conjuguer les enjeux des territoires. Si chaque démarche aboutit effectivement à une approche spécialisée du territoire, l'élu doit y percevoir une complémentarité d'approches et de projets et non un empilement d'outils.