



**HAL**  
open science

# L'efficacité environnementale des documents d'urbanisme : les Schémas de Cohérence Territoriale : échelle nationale et locale : le cas du Maine-et-Loire

Jean-Pierre Ducos

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Ducos. L'efficacité environnementale des documents d'urbanisme : les Schémas de Cohérence Territoriale : échelle nationale et locale : le cas du Maine-et-Loire. Géographie. Université d'Angers, 2015. Français. NNT : 2015ANGE0036 . tel-01475750

**HAL Id: tel-01475750**

**<https://theses.hal.science/tel-01475750>**

Submitted on 24 Feb 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Thèse de Doctorat

**Jean-Pierre DUCOS**

*Mémoire présenté en vue de l'obtention du  
Grade de Docteur de l'Université d'Angers  
sous le label de L'Université Nantes Angers Le Mans*

**École doctorale :** D.E.G.E.S.T. (Droit, Economie, Gestion,  
Environnement, Société et Territoires)

**Discipline :** Géographie et Aménagement

**Unité de recherche :** E.S.O. Espaces et Sociétés  
UMR CNRS 6590

**Université d'Angers**

**Soutenue le 31 mars 2015**

**Thèse N° : 1465**

## **L'efficacité environnementale des documents d'urbanisme : les Schémas de Cohérence Territoriale**

**Echelle nationale et locale : le cas du Maine-et-Loire**

### **JURY**

**Directeur de Thèse :** Jean SOUMAGNE, Professeur émérite, Université d'Angers

**Co-encadrant de Thèse :** Mustapha EI HANNANI, Maître de conférences, Université d'Angers

**Rapporteurs :** Jocelyne DUBOIS-MAURY, Professeure de droit d'urbanisme et de l'environnement,  
Université de Paris-Est Créteil Val de Marne  
Emmanuelle HELLIER, Professeure d'aménagement de l'espace,  
Université Rennes 2

**Examineurs :** Jean-Baptiste HUMEAU, Professeur émérite, Université d'Angers  
Jean-Philippe STREBLER, Directeur de la Fédération Nationale des SCOT



*« La perfection des moyens et la confusion des buts semblent caractériser notre époque ».*

---

*Albert Einstein*



*A mes chers parents pour leur soutien dans mes années de jeunesse  
et encore aujourd'hui.*

*A mes maîtres en études et en sport pour tout ce qu'ils m'ont appris.*

*A mes professeurs universitaires de Pau et Toulouse qui m'ont fait géographe.*

*A Roger Lambert pour l'intelligence de son sens critique et nous avoir appris à  
« ne pas voyager comme des valises ».*

*A la famille et aux amis qui ont fait l'effort d'essayer de retenir le titre de cette thèse.*

*Aux collègues qui s'y sont intéressés.*

*A Bruno LETELLIER, directeur du C.A.U.E.*

*pour sa confiance et son soutien pendant 21 ans,*

*et plus particulièrement pour ces quatre dernières années.*

*A Madame Jocelyne DUBOIS-MAURY,*

*Madame Emmanuelle HELLIER,*

*Monsieur Jean-Baptiste HUMEAU,*

*Monsieur Jean-Philippe STREBLER,*

*d'avoir accepté d'être membres du jury.*

*A Monsieur Mustapha El HANNANI, co-encadrant de thèse,*

*A Monsieur Jean SOUMAGNE, directeur de thèse,*

*pour leur indéfectible sympathie,*

*pour votre soutien, vos précieux conseils et la richesse de nos échanges.*

*A Elise, Lucille et Véronique,*

*mon tendre foyer,*

*pour les heures communes sacrifiées au profit de ces pages.*



## PROPOS LIMINAIRES

---

*Comme souvent la vie sait nous l'offrir, ce projet de thèse est né de l'heureuse rencontre avec Mustapha EL HANNANI, maître de conférences en géographie à l'université d'Angers. Nos premiers échanges professionnels liés à sa sollicitation pour intervenir en tant que « professionnel » dans la formation des étudiants en géographie ont peu à peu ravivé l'envie d'un retour à l'université quittée quelques années plus tôt au seuil d'un doctorat. L'idée d'une thèse, pourtant annoncée à mon directeur Bruno LETELLIER le jour de mon entretien d'embauche, était restée ancrée dans nos esprits respectifs. Dix-huit années d'activité professionnelle auront été utiles pour mûrir cette décision et identifier un sujet en lien avec ma formation de géographe et ma pratique professionnelle au Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement de Maine-et-Loire. D'un commun accord avec mon directeur, la décision était prise de se lancer dans l'aventure. Une dernière rencontre avec Jean SOUMAGNE, professeur de géographie à l'université d'Angers, allait apporter les derniers éléments de conviction et nous engager dans une respectueuse collaboration en tant que directeur de thèse.*

*Et comme une évidence émergeait de nos premières discussions un sujet à la croisée de la géographie, de l'environnement et de l'urbanisme, la question de l'efficacité environnementale des documents d'urbanisme, et des Schémas de Cohérence Territoriale en particulier. Quatre belles années de réflexion, de recherche, d'échanges et de rencontres régulières qui furent pour le cœur et l'esprit quatre années de bonheur. Merci à vous trois.*





## SOMMAIRE

---



<b>INTRODUCTION</b>	<b>15</b>
---------------------	-----------

---

<b>PREMIERE PARTIE - L'EMERGENCE DE LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME</b>	<b>27</b>
--	-----------

---

<b>Chapitre 1 - Les origines d'un urbanisme d'Etat</b>	<b>30</b>
--	-----------

1) Les premiers principes régaliens : alignement et embellissement	32
2) Le renforcement des règles de salubrité publique	35
3) Les prémices environnementaux	38
4) La naissance d'une politique patrimoniale	47
5) Les premiers éléments de planification urbaine	50
6) La réforme de 1967, une refondation des documents d'urbanisme	68

<b>Chapitre 2 - L'émergence du développement durable</b>	<b>72</b>
--	-----------

1) Des années 40 aux années 70 : les prémices	73
2) Des années 70 aux années 90 : la prise de conscience	78
3) Les années 2000 : l'engagement politique	121
4) L'actualité des années 2012 à 2014	147
Conclusion	156

---

## **DEUXIEME PARTIE - QUELLE EFFICACITE ENVIRONNEMENTALE DES S.Co.T. DU MAINE-ET-LOIRE ?**

<b>Maîtrise de l'étalement urbain et de la consommation d'espaces agricoles, préservation de la biodiversité, des paysages et de la ressource en eau, prise en compte du changement climatique</b>	<b>159</b>
--	------------

---

<b>Chapitre 3 - La situation initiale des S.D.A.U. : le cas d'Angers et de Saumur</b>	<b>164</b>
---	------------

1) Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la région angevine	164
2) Le Schéma Directeur du Saumurois	187

<b>Chapitre 4 - Des S.Co.T. S.R.U. aux S.Co.T. « Grenelle » : analyse comparée des S.Co.T. du Pays Loire-Angers et du Pays des Mauges et élargissement aux S.Co.T. départementaux</b>	<b>195</b>
---	------------

1) La maîtrise de l'étalement urbain	196
2) La question spécifique des espaces agricoles	259
3) La préservation de la biodiversité	279
4) La préservation des paysages	338
5) La préservation de la ressource en eau	368
6) La prise en compte du changement climatique	404
Conclusion	434

---

<b>TROISIEME PARTIE - DES S.Co.T. POUR DEMAIN : QUELS ENJEUX, POUR QUELS TERRITOIRES ET QUELS ACTEURS ?</b>	<b>439</b>
---	------------

---

<b>Chapitre 5 - L'expression des enjeux environnementaux dans le code de l'environnement et le code de l'urbanisme</b>	<b>442</b>
--	------------

1) L'économie d'espace associée aux enjeux écologiques	445
2) Les espaces agricoles, des enjeux implicites	449
3) La biodiversité, nouvel enjeu de l'aménagement	451
4) Le paysage encore ancré dans le pittoresque	452
5) L'eau, une problématique récurrente	454
6) Le changement climatique, l'enjeu du 21 <sup>ème</sup> siècle	456

<b>Chapitre 6 - De l'obligation normative au devoir d'efficacité : la nécessaire évolution du rapport de présentation du S.Co.T.</b>	<b>458</b>
1) Le rapport de présentation et le renforcement des enjeux environnementaux	459
2) L'évaluation environnementale : mesurer les incidences ou contribuer au projet ?	497
<b>Chapitre 7 - De l'obligation normative au devoir d'efficacité : un renforcement du poids politique du P.A.D.D. et des exigences prescriptives du D.O.O.</b>	<b>519</b>
1) Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables : la déclaration du projet politique	520
2) Le Document d'Orientation Générale (D.O.G.) et le Document d'Orientation et d'Objectifs (D.O.O.) : orienter ou réglementer	521
<b>Chapitre 8 - la refondation du triptyque acteurs-outils-territoires</b>	<b>546</b>
1) Des acteurs : un trio dans le triptyque	547
2) Des outils : de la simplicité dans la complexité	561
3) Des questions en suspens	569
Conclusion	577
<hr/>	
<b>CONCLUSION</b>	<b>583</b>
<hr/>	
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>615</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>637</b>
<b>TABLE DES FIGURES</b>	<b>677</b>
<b>TABLE DES TABLEAUX</b>	<b>683</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b>	<b>689</b>



## **INTRODUCTION**

---



Des premières règles d'alignement à l'émergence de la notion d'urbanisme et de planification urbaine, plus de quatre siècles fondateurs d'un urbanisme d'Etat se sont écoulés. Avec la Loi d'Orientation Foncière de 1967 (L.O.F.), les premiers outils d'accompagnement du développement urbain se mettent en place au travers des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (S.D.A.U.) et des Plans d'Occupation des Sols (P.O.S.). Ces documents annonciateurs d'une politique de planification urbaine nationale laisseront la place à ceux de lutte contre l'étalement urbain introduit par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000 avec les Schémas de Cohérence Territoriale (S.Co.T.) succédant au S.D.A.U. et les Plans Locaux d'Urbanisme (P.L.U.) succédant aux P.O.S. Cette refondation des documents d'urbanisme s'appuie sur un changement de paradigme en ce qui concerne les politiques urbaines : l'expansion urbaine doit laisser place au renouvellement urbain et la ségrégation spatiale introduite par une planification trop sectorielle doit laisser place à la solidarité urbaine. L'exposé des motifs de la loi S.R.U. explicite clairement ce changement de posture qui confère désormais aux documents d'urbanisme un rôle de limitation de la consommation foncière et de préservation de l'environnement et des ressources naturelles. Cette loi marque une rupture à l'encontre de près de quarante années d'un urbanisme expansif des espaces périurbains alimenté par le règne de l'habitat et des déplacements automobiles individuels.

Ce processus de refondation des outils de planification urbaine se poursuit avec les lois Grenelle 1 de 2009 et Grenelle 2 de 2010 qui introduisent une véritable refondation environnementale des documents. La poursuite de la lutte contre l'étalement urbain est confirmée mais les S.Co.T. et les P.L.U. se voient assignés des objectifs environnementaux renforcés : lutte contre le réchauffement climatique et les émissions de gaz à effet de serre, lutte contre la perte de biodiversité, lutte contre la dégradation des ressources naturelles et de l'eau, lutte contre la dégradation des paysages...Un caractère plus prescriptif et plus opérationnel est donné à ces documents. La responsabilité des collectivités locales en charge de l'élaboration des documents d'urbanisme est également renforcée et le rôle de contrôle de l'Etat réaffirmé.

Poursuivant cet effort porté sur la question de la limitation de la consommation foncière, la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (A.L.U.R.) de 2014 vient compléter et renforcer l'arsenal des outils déployés depuis l'année 2000 pour enrayer le

phénomène, notamment dans le rôle fédérateur et intégrateur du S.Co.T. en matière de politiques publiques et dans les conditions d'ouverture à l'urbanisation de nouveaux espaces.

Dans ce nouveau cadre réglementaire, les documents d'urbanisme introduits par la loi S.R.U., et les S.Co.T. en particulier, sont-ils véritablement en mesure d'atteindre les objectifs environnementaux qui leur sont assignés ?

Pour tenter d'apporter des éléments de réponse à une question aussi large, nous avons pris le parti d'aborder cette problématique à partir de cinq entrées complémentaires. Premièrement, le choix a été fait de privilégier une approche qualitative supposant l'analyse de documents servant de base de référence et de comparaison, approche resserrée autour des Schémas de Cohérence Territoriale du département du Maine-et-Loire. Une approche quantitative sur l'ensemble des S.Co.T. élaborés en France aurait pu être un choix de recherche visant à l'exhaustivité et au systématisme de l'analyse mais aurait dépassé le temps et les moyens affectés à cette recherche. Cependant, de nombreux S.Co.T. « nationaux » ont été pris pour référence ou en comparaison de la situation départementale.

Deuxièmement, le privilège a été donné à une analyse détaillée du contenu des documents, sur le fond et la forme. Cette approche volontairement très qualitative a été motivée par le fait que les S.Co.T. constituent désormais des documents dits « intégrateurs », et compris de ce fait comme un support de référence s'imposant aux documents aval. Au-delà du caractère formel des éléments constitutifs imposés par le législateur, la qualité rédactionnelle de leur contenu doit constituer le premier gage d'efficacité, en ce sens que l'expression des enjeux et des moyens d'agir doit être explicite et applicable.

Troisièmement, le choix de resserrer l'analyse au département du Maine-et-Loire est apparu pertinent compte tenu du caractère représentatif du territoire, entièrement couvert de S.Co.T. élaborés ou en cours d'élaboration. C'est autour de cette question de la forme et du fond que nous avons orienté cette recherche en s'appuyant sur l'analyse des S.Co.T. du département du Maine-et-Loire. Nous avons plus particulièrement retenu deux S.Co.T. comme fil rouge de cette analyse. Le S.Co.T. du Pays Loire-Angers a été d'abord été retenu pour quatre raisons principales : l'antériorité de documents préalables au S.Co.T. avec un S.D.A.U. et un schéma directeur ; un contexte urbain mettant en avant des problématiques particulières de maîtrise de l'étalement urbain autour de la ville-centre ; un S.Co.T. de « première génération » issu de la loi S.R.U. ; une ingénierie interne avec une agence d'urbanisme ayant réalisé le document. Le S.Co.T. du Pays des Mauges constitue notre deuxième document de référence retenu pour les

raisons suivantes : un S.Co.T. rural porté par un territoire novice en matière de planification urbaine ; un S.Co.T. « Grenelle », premier document de cette génération approuvé dans le département ; un S.Co.T. élaboré par un bureau d'études externe au territoire.

L'analyse détaillée et comparative des deux documents a été complétée par une analyse synthétique du contenu des cinq autres S.Co.T. départementaux approuvés ou en cours d'élaboration. Enfin, des éclairages complémentaires ont été apportés à partir de l'analyse de S.Co.T. élaborés sur le reste du territoire national, notamment un certain nombre de S.Co.T. témoins ayant fait l'objet de différentes études de suivi ou d'évaluation.

Quatrièmement, la problématique s'inscrit dans le champ d'une pratique professionnelle d'accompagnement des collectivités territoriales pour l'élaboration de leurs documents de planification urbaine. En effet, depuis la loi S.R.U. de 2000, plusieurs syndicats mixtes en charge de l'élaboration de S.Co.T. ont sollicité le Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement de Maine-et-Loire pour un accompagnement dans le cadre de la mise en œuvre de ces documents. Après quinze ans de pratique, le croisement d'une recherche universitaire avec une ré-interrogation de pratique professionnelle apparaissait comme particulièrement opportune et permettait de nourrir une analyse critique de documents auxquels le C.A.U.E. a pu participer. C'est aussi ce contexte professionnel qui explique cette entrée très analytique des documents et moins du contexte technique et politique de leur élaboration, champ sur lequel notre positionnement de recherche et professionnel aurait pu être sujet à critique quant à l'objectivité et à la complétude de l'analyse.

Cinquièmement, la problématique proposée a été peu abordée par des géographes si on en juge par le nombre de thèses axées sur le rapport entre les documents d'urbanisme et l'environnement. Alors que le sujet des documents d'urbanisme a été plus largement traité par des juristes<sup>1</sup> ou des urbanistes à travers la question de la portée juridique de ces documents ou celle de leur efficacité sectorielle dans certains champs spécifiques<sup>2</sup> (bruit, milieux naturels, air...), quelques recherches plus orientées vers une approche géographique<sup>3</sup> ont été conduites.

---

<sup>1</sup> « Recherche sur les implications spatiales de la planification réglementaire en droit de l'urbanisme », Emeric Vigo, 2000, Perpignan ; « La planification spatiale aux prises avec le droit : le travail d'élaboration des schémas de cohérence territoriale », Bertrand Leroux, 2010, Paris Est ; « Planification urbaine et intercommunalité », Fouad Eddazi, 2011, Orléans.

<sup>2</sup> « Le paysage, levier d'action dans la planification territoriale. Essai d'évaluation de la politique paysagère du S.Co.T. de l'aire métropolitaine de Bordeaux », Didier Labat, 2001, Paris, AgroParisTech ; « Efficacité environnementale des documents d'urbanisme : application aux bruits routiers dans les communes franciliennes et algéroises », Maïssoun Abou Warda-Khazen, 2008, Paris Est ; « Planification des déplacements et développement urbain durable en Champagne-Ardenne : approche analytique des quatre principales agglomérations de la région Champagne-Ardenne », Ali Hasan, 2012, Reims.

<sup>3</sup> « Gouverner la ville diffuse : la planification territoriale à l'épreuve », Xavier Desjardins, 2007, Paris 1 ; « Le plan d'occupation des sols dans la décentralisation de l'urbanisme : éléments pour un premier bilan », Alain Cluzet, 1992, Paris 4 ; « Planification et développement durable : vers de nouvelles pratiques d'aménagement

Cependant, la question de « l'efficacité environnementale » n'a jamais été traitée sauf à partir d'entrées sectorielles ou au contraire sous l'angle plus général du développement durable. Deux thèses<sup>4</sup> soutenues en 2013 pourraient se rapprocher de la problématique proposée. Si la thèse d'Aurélié Prévost fait référence à la notion d'évaluation durable, c'est principalement à travers l'exemple du plan local d'urbanisme de Toulouse que sa recherche l'amène à conclure que « *les indicateurs des évaluations des P.L.U. semblent renseigner plus sur les performances durables des villes que sur la qualité du dispositif d'urbanisme réglementaire* ». La thèse de Fernanda Moscarelli, qui s'appuie sur les deux S.Co.T. de l'agglomération de Montpellier et de Grenoble serait la plus proche de notre problématique, soulignant à la fois une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux dans les deux documents étudiés mais aussi leurs limites; le contexte d'élaboration des documents constitue selon elle un facteur qui « *influe autant, ou même plus, que les S.Co.T., dans l'efficacité de l'action publique* ».

Entre ces deux approches aux conclusions relativement convergentes, notre positionnement s'est inscrit dans la continuité d'une formation universitaire intitulée « géographie et aménagement », l'échelle des S.Co.T. apparaissant ainsi comme la plus pertinente en tant que nouveaux outils d'aménagement du territoire et la notion d'efficacité environnementale étant attachée à son contenu physique (au sens de la géographie physique), ce qui écarte provisoirement de notre champ l'appréciation « d'évaluation durable » ou « de développement durable » des S.Co.T. étudiés, notions qui auraient considérablement élargi le sens de cette recherche et dépassé, là encore, le temps et le moyens affectés.

En effet, pour circonscrire et préciser ce qui est entendu par efficacité environnementale, nous avons retenu comme problématique préalable la question de la limitation de la consommation foncière, premier levier environnemental affiché dans les documents d'urbanisme pour agir sur la préservation de l'environnement au sens large du terme. C'est d'abord cette première thématique que nous avons analysée à partir du contenu des S.Co.T. du département du Maine-et-Loire. Au-delà du constat quantitatif, nous avons tenté d'apprécier comment ce premier levier était traité dans les documents, quelle portée souhaitée ou véritable émergeait du contenu des différentes pièces constitutives du S.Co.T.

---

*régional ? L'exemple de deux régions françaises : Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées* », François Bertrand, 2004, Tours.

<sup>4</sup> « *Inférence(s) des documents d'urbanisme sur le territoire : modélisation multicritère et évaluation durable : application à la ville de Toulouse* », Aurélié Prévost, 2013, Compiègne ; « *Schéma de Cohérence Territoriale (S.Co.T.) et développement durable en France : enseignements à partir des cas grenoblois et montpellierain* », Fernanda Moscarelli, 2013, Montpellier 3.

Pour ce premier thème introductif, nous avons précisé comment était abordée plus précisément la question des espaces agricoles, premiers espaces consommés par l'étalement urbain.

A partir de ce levier préalable, nous avons retenu quatre thématiques sur lesquelles nous avons considéré que la consommation foncière avait des incidences directes. Tout d'abord, la question de la biodiversité qui constitue un des enjeux majeurs des documents d'urbanisme à travers l'obligation de « *remise en bon état des continuités écologiques* », formalisée en particulier par la définition, la prise en compte et la traduction sur le territoire d'une trame verte et bleue. D'une posture de préservation des milieux naturels, les documents d'urbanisme doivent désormais passer à une posture active de remise en bon état ; au-delà de l'obligation réglementaire et formelle de traduire cette trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme, la question posée est celle de la capacité des S.Co.T. de proposer un mode de gestion des territoires facilitant cette remise en bon état.

Ensuite, la question des paysages constitue notre deuxième thématique d'analyse. Si la question de la préservation des paysages n'est pas un sujet nouveau dans la planification urbaine, elle se pose désormais de manière plus aiguë au constat de l'incidence de l'étalement urbain sur la qualité des paysages, avec une difficulté de fond pour définir ce que recouvre la notion de qualité de paysage.

Nous avons retenu en troisième thème d'analyse la question de la ressource en eau, tant du point de vue qualitatif que quantitatif. La modification des milieux naturels et du cycle de l'eau par l'étalement urbain constitue un sujet récurrent mais dont les incidences sont aujourd'hui beaucoup plus sensibles sur la question de la disponibilité et de la qualité de cette ressource au regard des perturbations introduites par le changement climatique.

C'est enfin ce dernier sujet qui constitue notre quatrième thème d'analyse. Inscrit en tête des premiers articles du code de l'environnement et du code de l'urbanisme comme un enjeu majeur, le changement climatique constitue la problématique la plus complexe mais aussi la plus globale à traiter. Dans leur action locale, les S.Co.T. ont axé leur intervention sur la question de la limitation des émissions de gaz à effet de serre et la maîtrise énergétique par la réduction des consommations et le recours aux énergies renouvelables, la question de fond posée sur l'adaptation à ce changement restant aujourd'hui en suspens.

Enfin, pour tenter de répondre à cette question de l'efficacité environnementale des documents d'urbanisme et des S.Co.T. en particulier, il nous est apparu nécessaire de rappeler

au préalable le contexte de cette refondation de forme et de fond que nous avons évoqué précédemment. En effet, la montée en puissance des enjeux environnementaux dans les documents d'urbanisme ne peut être appréciée et comprise qu'à la lecture de l'émergence d'une conscience plus globale et planétaire sur ces questions, expliquant notamment la progressive intégration des principes de développement durable dans notre système législatif. Contemporains de la loi L.O.F., les prémices de ce que l'on qualifiera de conscience environnementale planétaire émergent avec le Club de Rome et son slogan « Halte à la croissance ». Jusqu'en 1987 et la publication du rapport Bründtland introduisant les principes de développement durable, vingt ans s'écoulent au cours desquels les problématiques environnementales vont peu à peu infléchir les outils législatifs et le paysage institutionnel français : les premiers ministères de l'environnement se mettent en place, les études d'impact sont mises en œuvre sur certains projets.

Sous l'impulsion de sommets et accords internationaux (Sommet de Rio en 1992, Sommet de Johannesburg en 2002...) et des engagements pris par l'Union européenne dans ce domaine (Traité de Maastricht en 1992), la France entre à partir de la fin des années quatre-vingt-dix dans un processus d'intégration législative des principes de développement durable qui se concrétisera par la loi constitutionnelle de 2005 relative à la Charte sur l'environnement introduisant dans la constitution les principes de développement durable. Les années 2000 marque enfin le passage à une inscription politique de ces questions avec la mise en avant des enjeux écologiques lors des élections présidentielles de 2007 et leur prolongement dans les travaux du Grenelle de l'environnement ayant conduit aux lois Grenelle 1 et 2.

Si l'évolution de nos outils en matière de planification urbaine et d'environnement a été indiscutablement influencée par ce contexte international, c'est aussi sur la base de constats nationaux que des adaptations et mutations majeures ont été insufflées. Tout d'abord, les outils permettant d'apprécier les incidences environnementales sont relativement récents et ont été d'abord utilisés de façon sectorielle (eau, air, déchets, bruit, biodiversité...) et peu communiqués. Mais surtout, ces données n'ont jamais été véritablement corrélées avec les documents d'urbanisme. En effet, la première génération de document d'urbanisme (S.D.A.U. et P.O.S.) a été conçue sans véritable portée environnementale et sans objectif d'évaluation.

L'évaluation environnementale des S.Co.T., et des P.L.U. sous certaines conditions, introduite la loi Grenelle 2 apporte une première évolution majeure dans ce domaine. Ainsi, les méthodes et indicateurs environnementaux qu'il convient de définir dans les S.Co.T.

devraient-ils contribuer à apprécier, plus ou moins directement, l'efficacité environnementale du document ?

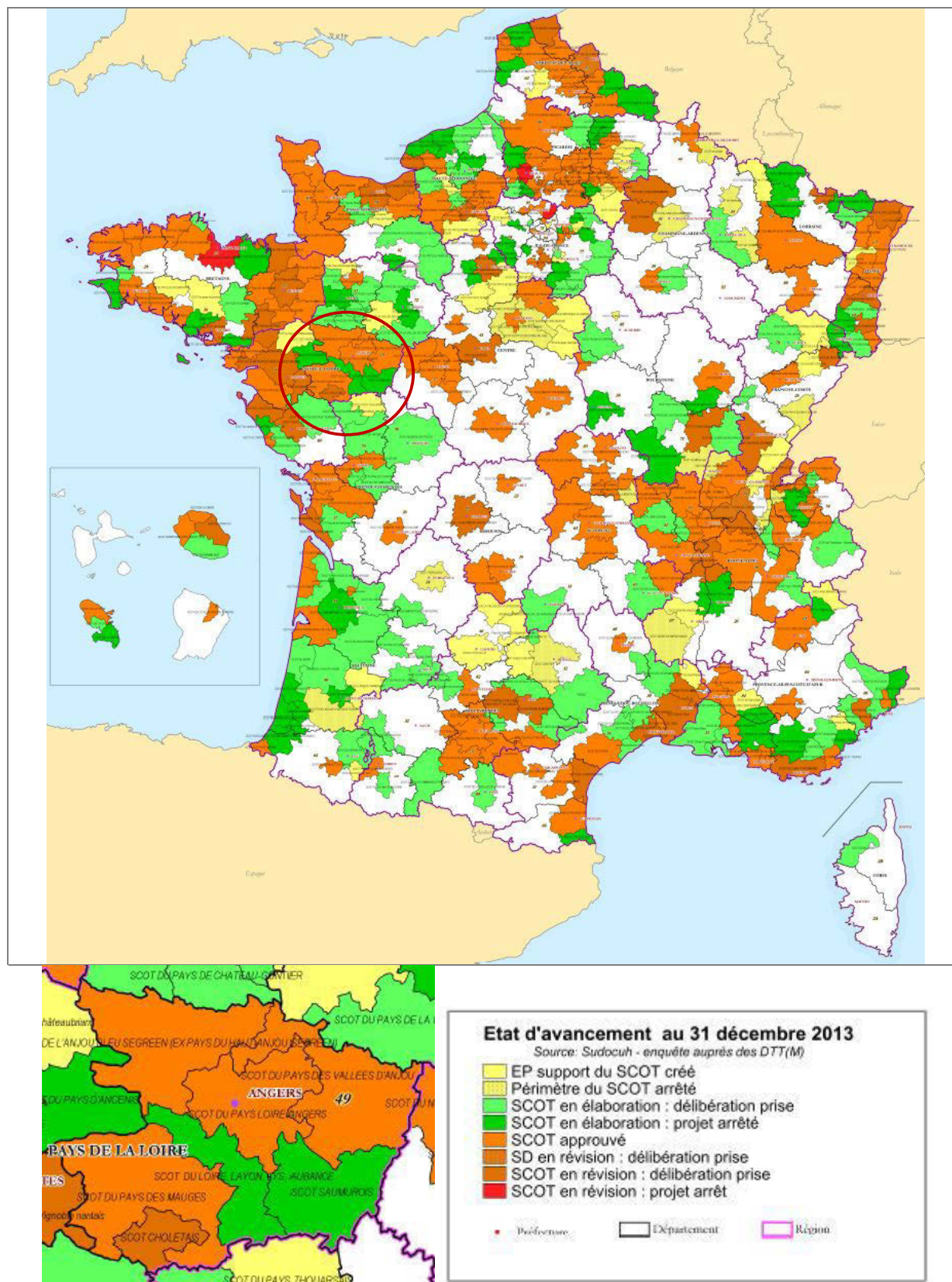
La problématique que nous avons retenue dans cette recherche s'appuie sur cet élément de constat. Les outils de planification urbaine, et les S.Co.T. en particulier, agissent principalement sur les modalités d'organisation des territoires autour de la question de la maîtrise du développement urbain. Avec les lois S.R.U. et la loi Grenelle 2, les S.Co.T. doivent définir le cadre territorial et les conditions d'organisation de ce territoire à partir desquels doivent être pris en compte des enjeux environnementaux. Dans ce sens, ces documents se voient assignés un rôle à la fois prescriptif et opérationnel mais pour lequel plusieurs limites semblent se dessiner. Tout d'abord, les S.Co.T. se voient confrontés à un « champ » environnemental considérablement élargi (changement climatique, biodiversité, paysages, eau, ressources naturelles, risques...) ; son obligation d'articulation avec les plans et programmes traitant de ces différents sujets confère au document un caractère global et dynamique qui peut trouver sa limite dans le risque d'une écriture encyclopédique, sectorielle et strictement factuelle. Ensuite, la portée du document dans sa dimension plus ou moins prescriptive peut être également un frein dans l'application opérationnelle des mesures ou intentions affichées dans le S.Co.T. Ce point soulève plus largement la question de la portée réglementaire du Document d'Orientations et d'Objectifs (D.O.O.) mais aussi de la portée politique du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (P.A.D.D.), document d'intention politique mais dont le caractère non opposable vient largement émousser le poids de l'engagement des élus. C'est également la question posée sur la pertinence des conclusions de l'évaluation environnementale, document obligatoire qui a conduit dans une réponse normative à dissocier la partie environnementale du diagnostic territorial. Les méthodes proposées, les indicateurs définis et l'insuffisance de données d'état des lieux dans certains domaines (biodiversité, changement climatique) rendent l'exercice délicat et peuvent interroger sur la fiabilité des conclusions. Enfin, le contexte des acteurs avec lesquels s'élabore le S.Co.T. peut être un facteur complémentaire d'efficacité du document, supposant que le triptyque élus - bureaux d'études - citoyens accède au même niveau de compréhension et d'appropriation des enjeux et dispose, pour chacun, des moyens d'agir.

Si ce mémoire s'inscrit pleinement et formellement dans une problématique de recherche universitaire en ce qui concerne plus largement les questions d'aménagement du territoire et plus spécifiquement la place et la portée des documents d'urbanisme de

planification dans ce domaine, il constitue également un acte de prise de recul et d'interrogation sur une pratique professionnelle quotidienne d'accompagnement des collectivités locales dans leur démarche d'élaboration de leurs documents de planification. Au-delà des conclusions ou orientations qui pourraient continuer à alimenter une réflexion universitaire sur ces sujets, il doit être également compris comme une tentative de démarche de progrès immédiatement mobilisable dans une action quotidienne de pédagogie et de conseil auprès des élus confrontés à des enjeux majeurs, en situation d'urgence face à des bouleversements institutionnels, sociaux, économiques et environnementaux globaux. Les S.Co.T. font partie des outils à leur disposition pour répondre à ces enjeux, sous réserve de la juste utilisation qu'ils en feront ; leur efficacité environnementale ne dépendrait-elle pas finalement de leur seule conviction et volonté ?

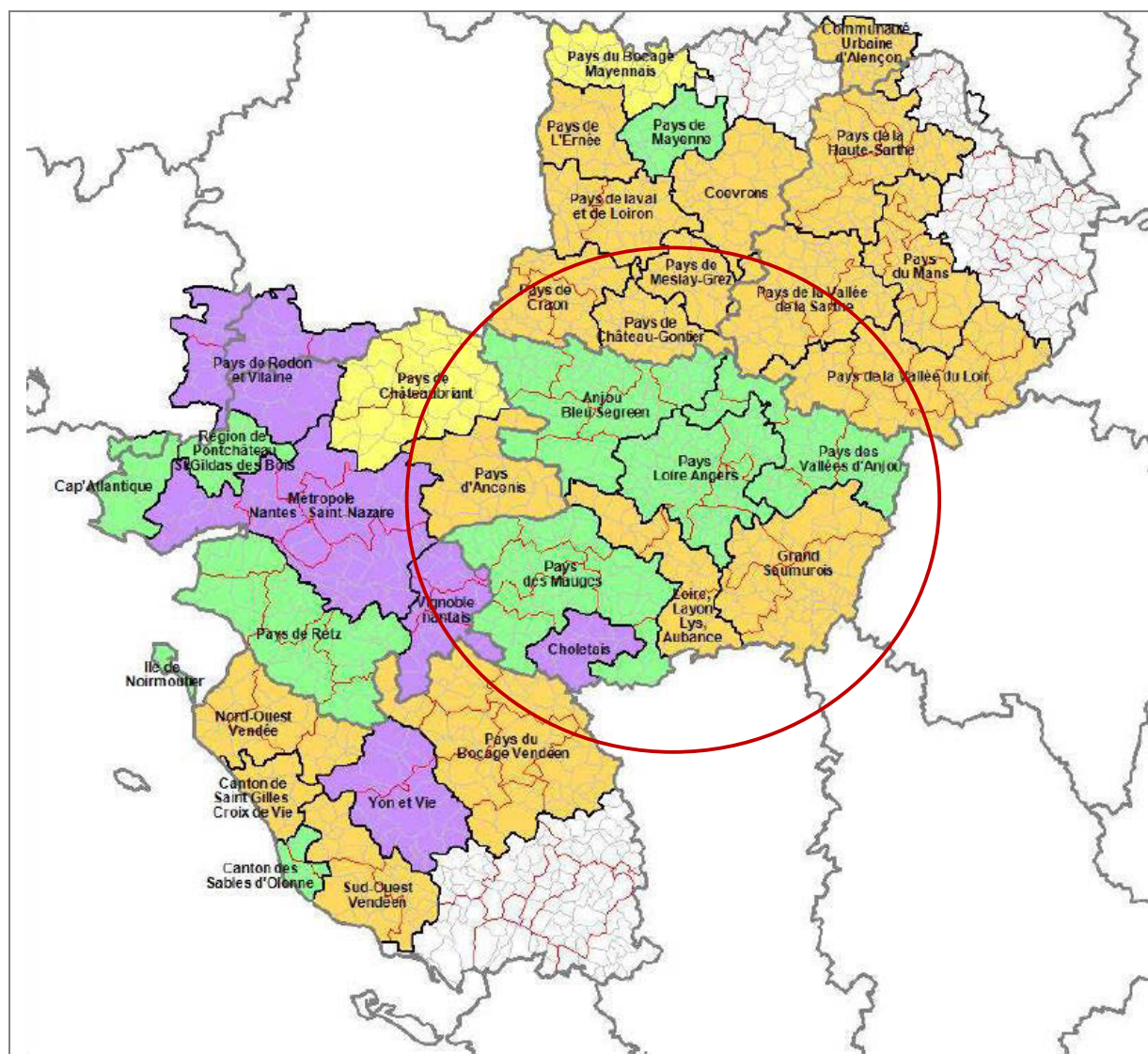


**Figure 1 - La couverture du territoire national en S.Co.T. au 1<sup>er</sup> janvier 2014 et situation du Maine-et-Loire**



Source : D.G.A.L.N./S.A.G.P./S.D.P. Bureau de la coordination des systèmes d'information

**Figure 2 - Situation du territoire d'étude (Maine-et-Loire) et état d'avancement des S.Co.T. au 1<sup>er</sup> janvier 2014 dans la région des Pays de la Loire**



Etat d'avancement des SCOT au 1er janvier 2014 (source SUDOCUH)	
<span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:yellow; border:1px solid black;"></span>	SCOT en structuration (2)
<span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:orange; border:1px solid black;"></span>	SCOT en élaboration (18)
<span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:purple; border:1px solid black;"></span>	SCOT en révision (5)
<span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:green; border:1px solid black;"></span>	SCOT approuvé (10)
Limites administratives	
<span style="display:inline-block; width:20px; height:10px; border:1px solid black;"></span>	SCOT
<span style="display:inline-block; width:20px; height:10px; border:1px dashed red;"></span>	EPCI
<span style="display:inline-block; width:20px; height:10px; border:1px solid gray;"></span>	Département

Source : [www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr](http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr)



**PREMIERE PARTIE**

**L'EMERGENCE DE LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE DANS  
LES DOCUMENTS D'URBANISME**

---



## **PREMIERE PARTIE /**

### **L'émergence de la dimension environnementale dans les documents d'urbanisme**

Des règles d'alignement aux premiers documents d'urbanisme, plus de quatre-cent-cinquante ans se sont écoulés au cours desquels s'est progressivement fondé le cadre de l'urbanisme de planification en France. Mais c'est principalement à la fin des années soixante que les outils de planification urbaine ont vocation à s'étendre à tout le territoire national à travers l'instauration des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (S.D.A.U.) et des Plans d'Occupation des Sols (P.O.S.) instaurés par la Loi d'Orientation Foncière (L.O.F.) de 1967. Dans ce long processus fondateur, l'émergence de la dimension environnementale dans les documents d'urbanisme apparaît comme un fait récent. C'est également au cours de cette décennie des années soixante que naît une prise de conscience environnementale. Le plein essor des Trente Glorieuses, porté par le dynamisme économique et social de la reconstruction, est synonyme d'un développement urbain galopant. Les villes sont en pleine expansion et les documents d'urbanisme introduits par la L.O.F. tentent d'organiser ce développement en limitant la consommation des espaces agricoles par une politique d'organisation du droit des sols.

Mais ces outils sont insuffisants pour limiter l'impact environnemental de politiques urbaines prônant l'accès pour tous à la maison individuelle et à l'automobile. Les premiers cris d'alarme du Club de Rome, les crises écologiques des années soixante-dix et celles qui les suivent, les principes fondateurs du développement durable seront autant d'éléments qui participeront à une prise de conscience planétaire traduite à travers la signature d'un nombre toujours plus important d'accords et de traités internationaux qui contribueront à l'évolution de notre législation nationale en matière d'urbanisme et d'environnement. C'est dans un contexte d'urgence environnementale que s'opère désormais cette évolution. De la L.O.F. à la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (S.R.U.) de 2000 instaurant les Schémas de Cohérence Territoriale (S.Co.T.) et les Plans Locaux d'Urbanisme (P.L.U.), trente-trois ans se sont écoulés ; mais c'est en moins de dix ans que les lois « Grenelle » ont profondément modifié l'esprit de ces documents en leur assignant de nouveaux objectifs environnementaux : adaptation au changement climatique, préservation de la biodiversité, des ressources naturelles...C'est bien à la lecture de cette longue histoire fondatrice de l'urbanisme de planification en France que peut se comprendre cette nouvelle refondation environnementale,

refondation qui inscrit sans doute les Schémas de Cohérence Territoriale dans une nouvelle phase de mutation et pour laquelle cette recherche ne constitue qu'un point d'éclairage dans un contexte de très forte mutation institutionnelle, territoriale, sociale, économique et environnementale.

## Chapitre 1 – Les origines d'un urbanisme d'État

La référence la plus lointaine à une première évocation de ce que pourrait être une première forme de planification urbaine serait peut-être la création d'Alexandrie en 331 avant J-C qui bénéficia de l'art maîtrisé en ce domaine par des architectes renommés comme Dinocrate de Rhodes<sup>5</sup>.

Dès l'Antiquité, la question de la cité inspira les réflexions d'Aristote (*La Politique, La Constitution d'Athènes*), de Platon (*Les Lois, livre V*) ou de Vitruve, architecte romain (*Les dix livres d'architecture, De Architectura*). Si les philosophes abordent la question de la ville à travers la question de son organisation sociale et des règles qu'il convient de définir pour en assurer son fonctionnement et sa pérennité, Vitruve aborde le sujet à travers l'art constructif. Rédigé vraisemblablement vers le 1<sup>e</sup> siècle av J-C, l'ouvrage de Vitruve constitue un des très rares livres traitant de l'architecture de l'Antiquité classique. Dans l'Antiquité romaine, l'architecture recouvre un champ disciplinaire très large, traitant du génie civil et militaire, de la construction et de la planification urbaine. Cet ouvrage aurait influencé artistes et architectes de la Renaissance dont Léonard de Vinci et Michel Ange. S'il est question de la ville, l'ouvrage constitue d'abord un recueil technique des principes constructif de l'époque.

Avant même que le terme d'urbanisme existe, les principes d'organisation de la ville romaine reposent sur une forme de planification où la cité est délimitée par un périmètre, son tracé ordonnancé en damier autour du cardo et du decumanus majores et au centre duquel se situent les lieux symboliques et fonctionnels (temple, sénat, forum...).

Durant tout le Moyen Age, les villes restent repliées dans leurs enceintes fortifiées. Seules exceptions à cette longue période d'inertie, les bastides du Sud-Ouest de la France qui reprennent, pour certaines d'entre elles, les principes de la cité romaine par leur plan en damier et leur périmètre parfaitement circonscrit dans une enceinte de protection. Certaines

---

<sup>5</sup> Architecte gréco-macédonien du IV<sup>e</sup> siècle avant J-C, auteur du plan d'Alexandrie selon les plans hippodamiens (en damiers) du nom d'Hippodamos de Milet ayant construit la ville du Pirée au V<sup>e</sup> siècle ; le plan orthogonal devait faciliter la circulation de l'air, la canalisation des eaux de pluie mais aussi la défense militaire permettant la circulation des chevaux.

bastides s'appuient cependant sur un plan radioconcentrique, polygone ordonné autour d'une place centrale d'où rayonnent dans une parfaite symétrie des rues rectilignes.

C'est toujours le modèle romain qui influence les premières villes nouvelles de la Renaissance dont le modèle le plus illustre est la ville de Ferrare dans la plaine du Pô en Italie, seule grande ville italienne ayant conservé son plan d'origine de la ville romaine antérieure et qui s'est développée à partir du XIV<sup>e</sup> siècle sur la base de principes de planification produisant un développement selon des axes linéaires le long des rives du Pô, principes de développement connus sous le nom « *d'addizione* ». La ville Renaissance devient une forme de représentation de l'autorité du prince traduite par un ordonnancement rigoureux des voies, ayant pour objectif de créer des perspectives monumentales sur des places ou édifices symbolisant la puissance du souverain. Ces principes, issus du mouvement du « quattrocento » (XV<sup>e</sup> siècle italien), sont théorisés par les écrits de l'architecte italien Leon Battista Alberti (1404-1472)<sup>6</sup> et repris un siècle plus tard par Andrea Palladio (1508-1580)<sup>7</sup> dans son traité intitulé « Les Quatre Livres de l'Architecture ». Le modèle de la ville nouvelle Renaissance sera repris notamment à Vitry-le-François et plus tard dans les plans des villes de Richelieu à partir de 1625.

Mais c'est principalement à partir du XVII<sup>e</sup> siècle qu'une forme de planification urbaine s'amorce à travers les premiers plans d'embellissement qui conduiront aux premières restructurations urbaines et la création des places royales, mais aussi des villes nouvelles construites ou reconstruites selon des impératifs stratégiques et de défense militaire.

En effet, sous l'influence Sébastien Le Prestre, marquis de Vauban (1633-1707) et commandés par des impératifs de défense militaire, des villes nouvelles voient le jour selon une forme d'urbanisme s'inspirant encore une fois du plan romain mais dont les périmètres sont dessinés dans un objectif défensif et de résistance face aux attaques de l'artillerie (Neuf-Brisach, Longwy, Briançon, Phalsbourg, Sarrelouis...).

L'origine du droit de l'urbanisme, au sens moderne du terme, remonte ainsi au XVII<sup>e</sup> siècle avec la publication de l'Edit de Sully, édit considéré comme la première règle d'alignement et marquant le premier acte de ce que l'on pourrait appeler un urbanisme régalien.

---

<sup>6</sup> Auteur du premier traité d'architecture, « *De re aedificatoria* », inspiré en partie du manuscrit de Vitruve.

<sup>7</sup> Andrea di Pietro della Gondola, dit « Palladio », dont le traité « *I Quattro Libri dell'Architettura* » est édité en 1570 à Venise, aura une grande influence sur plusieurs architectes de l'Epoque moderne et contemporaine, une des œuvres les plus significatives étant la saline royale d'Arc-et-Senans de Claude Nicolas Ledoux.



La première référence au terme d'urbanisme n'apparaîtra cependant qu'au XIX<sup>e</sup> siècle dans l'ouvrage de l'urbaniste espagnol Ildefonso Cerda<sup>8</sup> en 1867 intitulé : « *Teoria de la Construcción de Ciudades* » (« *Théorie sur la construction des villes* »).

## 1) Les premiers principes régaliens : alignement et embellissement

Si l'édit de Sully est considéré comme la première règle d'urbanisme, quarante ans plus tôt, un premier texte signifie la volonté du pouvoir royal de maîtriser les constructions privées vis-à-vis du domaine public. En effet, l'Ordonnance de Charles IX donnée à Orléans au mois de janvier 1560 relative à l'alignement édicte une obligation d'alignement des constructions et de décoration :

*« Article XCVI : Tous propriétaires tenus d'abattre les saillies de leurs maisons. Les murs de face seront construits solidement.*

*« Tous propriétaires de maisons et bâtiments des villes de notre Royaume, seront tenus et contraints par les juges des lieux, abattre et retrancher à leurs dépens les saillies desdites maisons aboutissantes sur rue, et ce, dedans deux ans pour tout délai, sans espérance de prolongation. Et ne pourront être refaites ni bâties, ni pareillement les murs des maisons qui sont sur rue publique, d'autres matières que de pierre de taille, briques, ou maçonnerie de maison, ou pierres. Et en cas de négligence de la part desdits propriétaires, leurs maisons seront saisies pour des deniers qui proviendront des louages ou ventes d'icelles, être réédifiées et bâties ».*<sup>9</sup>

*« Article XCVII : Maires et Echevins chargés de la décoration des Villes.*

*Enjoignons très expressément à tous Juges, et aux Maires, Echevins et Conseillers des Villes de tenir la main à cette décoration et bien public de nos villes, à peine de s'en prendre à eux en cas de dissimulation ou négligence ».*<sup>10</sup>

Cette première règle curative sera suivie d'une longue série de textes assignant les propriétaires à appliquer divers principes constructifs définis autour de l'idée d'ordonnancement de la ville.

Présenté comme le texte fondateur des principes régaliens appliqués à la construction et préfigurant une forme de droit de l'urbanisme, le premier Édît du 16 décembre 1607 pris par Henri IV relatif à l'alignement (Édît de Sully, article 5, Édît sur les attributions du grand voyer, la juridiction en matière de voirie, la police des rues et chemins, etc ...) témoigne de la volonté du pouvoir royal d'intervenir sur les règles de construction des villes :

---

<sup>8</sup> Ildefonso Cerda i Sunyer (23 décembre 1815 - 21 août 1876), ingénieur des Ponts, urbaniste et architecte, homme politique, réalisa le plan de Barcelone en 1859, « *l'Eixample* », intitulé plan Cerda.

<sup>9</sup> V. le traité de la Police du Commissaire Lamarre, tome IV, page 125, et suiv. V. aussi l'article IX de l'Ordonnance du mois de novembre 1563, et celle du 29 décembre 1562.

<sup>10</sup> V. le Traité de la Police, du Commissaire de la Marre, tome IV, Livre VI, Titre X.

«- impose aux constructeurs de respecter les principes de l'alignement et donne à l'administration le pouvoir de les y contraindre.

- Cet édit défend qu'il soit fait « aucune saillies, avances, aucun édifice, pan de mur, jambes étrières...et autres avances sur ladite voirie, sans le congé et alignement du grand-voyer ».

«- qui défend expressément de faire aucunes constructions, réparations et confortations de maisons, murs ou édifices sur la voie publique sans le congés et l'alignement du grand-voyer, dont les fonctions de conseil a cassé un arrête du parlement de Paris, du premier juin précédent, comme contraire à l'attribution au bureau des finances de la connaissance des matières concernant la voirie sur les routes construites par les ordres du roi, soit pour l'alignement des édifices bâtis le long de ces routes, soit pour démolition en cas de péril imminent ».<sup>11</sup>

Pris dans un souci de prévenir les risques d'incendie, cet édit interdit également les constructions en pans de bois traditionnellement utilisés en ville et à Paris notamment.

Soixante ans plus tard, l'ordonnance du 18 août 1667 fixe une hauteur maximale (16 mètres pour les corniches) pour les constructions du centre de Paris ayant façade sur rue. Dans la continuité de l'édit de Sully et un an après l'incendie qui ravagea le centre de Londres, cette ordonnance poursuit un même objectif de sécurité avec l'obligation de recouvrir de plâtre les pans de bois.

Un siècle plus tard, Louis XV prescrit en 1724 de créer des voiries dans les champs et jardins vendus pour réaliser des constructions et, en 1765, oblige les constructeurs à observer les prescriptions d'alignement sur certaines rues ; ce texte pose les fondements de la notion de protection des voiries publiques. La mise en application de ces premières règles fait rapidement émerger une jurisprudence témoignant de la nécessaire explicitation de la règle. En effet, la déclaration du roi Louis XVI du 8 juillet 1783 spécialement rendue pour Paris, reproduit le même système que celui énoncé dans l'édit de Sully, celui du principe de l'alignement. C'est sur cette déclaration qu'une première jurisprudence apparaît : « l'obligation de demander l'alignement n'a jamais existé que dans le cas où les deux circonstances suivantes se rencontrent : que les édifices joignent la voie publique, qu'il s'agisse d'ouvrages à leurs faces ou en saillies, en avance sur la voire publique ».<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Répertoire universel et raisonné de jurisprudence civile, criminelle, canonique et bénéficiale ; ouvrage de plusieurs jurisconsultés : mis en ordre et publié par M. Guyot, écuyer, ancien magistrat. Tome Dix-septième. Paris. Chez VISSE. M. DCC. LXXXV

<sup>12</sup> *Op. cit.*

Cette déclaration royale et les lettres patentes du 28 août 1784 marquent le passage d'une réglementation architecturale à celle plus urbanistique où les règles de hauteur sont adaptées en fonction de la largeur des voies.

Mais l'année 1783 marque sans doute plus encore la véritable émergence d'une conscience urbaine à travers la publication du Plan de Paris, réalisé par Louis Brion de la Tour<sup>13</sup> à partir des relevés d'Edme Verniquet<sup>14</sup>. C'est à partir de ce document qu'un premier plan directeur de Paris<sup>15</sup> voit le jour, déterminant la hauteur des immeubles par rapport à la largeur des rues, première manifestation de ce qui pourrait être qualifié d'un urbanisme à la française. Succédant au plan très détaillé de l'abbé Jean Delarue daté de 1728, ce nouveau plan servira de fond topographique à la plupart des plans de Paris du XIXe siècle. Engagé en 1775, officialisé par le roi en 1785 et achevé dans son assemblage complet en 1799, ce plan, œuvre colossale de Verniquet, fut gravé sur cuivre, nécessitant 650 kg de métal. Si les minutes originales du plan des artistes et des plans de Verniquet ont disparu, des reconstitutions et reproductions ont permis de conserver la trace de cette œuvre.

Publié en l'An II de la république, une commission<sup>16</sup> publie en 1794 le « plan des artistes » d'Edme Verniquet (Plan de 1790, publié en 1796) et de Charles de Wailly (Plan d'embellissement de la ville de Paris de 1789), plan de rénovation de Paris qui propose un plan général d'embellissement et d'alignement (pour les rues d'au moins 30 pieds) ainsi que la réalisation de places à ordonnance. C'est sous ce principe de création de grands axes que s'engagera en particulier le chantier de la rue de Rivoli (de 1806 à 1835) sous le Premier Empire et poursuivi à la période haussmannienne sous le Second Empire dans sa jonction avec la rue Saint Antoine de 1849 à 1856. Mais au-delà des principes d'organisation et d'alignements des voies, ce plan de rénovation aborde également les questions d'approvisionnement en eau, de circulation, d'équipements publics.

---

<sup>13</sup> Ingénieur géographe du Roi (1756 - 1823), collabora avec Louis Charles Desnos pour la réalisation de globes et sphères pour le roi du Danemark.

<sup>14</sup> Architecte (1727-1804), collabora avec Buffon pour la réalisation de nombreux édifices ; travailla à l'aménagement du Jardin des Plantes.

<sup>15</sup> Un premier plan d'aménagement de Paris a été réalisé en 1675 et publié en 1676 par Bullet (Pierre Bullet, architecte du roi et de la ville) et Blondel (François Blondel, directeur de l'académie d'architecture), sous Louis XIV. Le plan donne un « état présent de la ville de Paris » mais aussi « les ouvrages qui ont été commencés par les ordres du roi et qui peuvent être continués pour la commodité publique ». Sources : Musée Carnavalet, Histoire de Paris.

<sup>16</sup> La commission comprenait quatre inspecteurs généraux de la voirie, Verniquet, Carrez, Callet, Galimard, sept architectes, Petit-Radel, de Wailly, Mouchelet, Pasquier, Lenoir, Chabouillé, Gombault (LAVEDAN Pierre, HUGUENEY Jeanne, HENRAT Philippe, 1982, « L'urbanisme à l'époque moderne : XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles », Bibliothèque de la Société française d'archéologie, Droz, Genève, 310 p.

Le principe de l'alignement constitue une des règles fondatrices de l'urbanisme de la fin du XVIIIe siècle. Des plans d'alignement seront établis sous la Révolution (Loi de 1791), le Premier Empire (loi de 1807) et dans la loi municipale du 5 avril 1884<sup>17</sup>. Sous le Premier Empire, la loi du 16 septembre 1807 marque l'application de ce principe à tout le territoire français : dans toute ville de plus de deux mille habitants, un plan d'alignement indiquera dans chaque rue la ligne que les façades ne peuvent dépasser. Lente à se mettre en œuvre et confrontée à la réticence des propriétaires, cette règle nécessitera, pour être appliquée, d'introduire progressivement la législation en matière d'expropriation, première loi sur l'expropriation adoptée en 1841 également rendue nécessaire par les nouveaux enjeux de lutte contre l'insalubrité. Cette première inflexion des outils législatifs en faveur de la salubrité est confortée en 1848 par l'adoption d'une loi relative à la mise en place des conseils départementaux d'hygiène et préconisant l'installation et l'entretien des égouts, l'alimentation en eau potable.

## 2) Le renforcement des règles de salubrité publique

Dès les années 1830, le peu d'effets du système et des règles de l'alignement incite le pouvoir à mettre en œuvre des plans plus ambitieux de rénovation urbaine ; la restructuration d'îlots urbains, la création de boulevards urbains nécessitent le recours à des leviers de maîtrise du foncier permettant à la puissance publique de prendre possession des terrains. Les outils d'expropriation voient le jour et seront une des clefs de la mise en œuvre des travaux haussmanniens. Les servitudes d'alignement demeureront toutefois inscrites dans les règlements d'urbanisme. La période du Second Empire marque ainsi l'apogée de l'alignement basé sur l'expropriation dont les nouveaux boulevards parisiens tracés par Haussmann sont la plus significative traduction. Mais ce sont surtout les préoccupations relatives à l'hygiène et à la santé publique qui vont bousculer le plus significativement les préceptes de l'alignement.

A Paris, le préfet Claude-Philibert Barthelot de Rambuteau (1781-1869) est le premier artisan de la transformation de la capitale. Nommé un an après l'épidémie de choléra qui a ravagé Paris en 1832 et conformément aux théories hygiénistes, le préfet applique sa devise « *de l'eau, de l'air et de l'ombre* » en faisant moderniser le réseau d'égouts, en construisant

---

<sup>17</sup> La loi du 5 avril 1884 marque les prémices de l'intercommunalité en favorisant les accords et conférences intercommunales. La première véritable loi est celle du 22 mars 1890 qui institue les syndicats intercommunaux à vocation unique. Qualifiée d'intercommunalité associative ou de gestion, elle concerne les compétences qui dépassent le simple cadre du territoire communal.

de nombreuses fontaines, en plantant des espaces verts, en généralisant l'éclairage au gaz, en faisant installer des vespasiennes sur les voies publiques, en perçant de nouvelles avenues dont la rue portant son nom et engageant le projet de création de l'avenue des Champs-Élysées.

Le renforcement des règles de salubrité publique se concrétise par la loi du 13 avril 1850, loi sur l'expropriation publique en cas de causes d'insalubrité extérieure. Loi relative à « *l'assainissement et à l'interdiction des logements insalubres* », elle déclare que « *sont réputés insalubres les logements qui se trouvent dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants* ». Cette loi, qui porte initialement sur le logement insalubre, devient un moyen juridique de transformer la ville. Son article 13 permet d'exproprier la « *totalité des propriétés comprises dans le périmètre des travaux* » et de revendre les parcelles qui ne conviennent pas pour recevoir des immeubles salubres.

Cette loi constitue une transition dans le souci d'articuler l'outil juridique avec un but urbanistique. Elle permettra à l'époque d'Haussmann et grâce à un pouvoir fort, d'utiliser l'expropriation comme un outil de transformation des centres urbains. Poursuivant un objectif d'embellissement et de santé publique, une succession de textes de lois s'appuiera sur une obligation d'assainissement de la ville pour en redéfinir les principes constructifs.

Sous Napoléon III, le décret impérial du 26 mars 1852 « *relatif aux rues de Paris* » s'appuie sur la loi sur l'assainissement pour permettre la mise en œuvre d'une expropriation par zones pour y construire des édifices salubres. Les principes d'application de ce décret sont simples et visent à la fois une dimension d'embellissement et de salubrité publique : « *assainissement et démolition, alignement et nivellement des routes, décorum et nettoyage des façades, symétrie, uniformité, embellissement* ».<sup>18</sup>

Après les premières transformations initiées par le préfet Rambuteau, George Eugène Haussmann, préfet de la Seine de 1853 à 1870, élabore un vaste plan de rénovation de Paris s'appuyant sur la loi de 1850 et le décret de 1852. Ces outils d'expropriation, puissants mais contestés<sup>19</sup>, permettent à Haussmann de reconstruire la capitale avec l'objectif de faire de Paris une ville aussi prestigieuse que Londres, référence en matière d'hygiène et de d'urbanisme depuis sa reconstruction après l'incendie qui ravagea la ville en 1666.

---

<sup>18</sup> BODIN Jean, 2000, « *L'expropriation* », Recueils de la société Jean BODIN pour l'histoire comparative des institutions. Deuxième partie. De Boeck Université. Bruxelles.

<sup>19</sup> Les expropriations lésèrent les petits propriétaires et exclurent les populations les plus modestes compte tenu de la spéculation immobilière ; le chantier fût également source de contestation du fait de l'apparition du paludisme.

De 1883 à 1896, le Préfet Poubelle poursuit cette politique de salubrité publique en obligeant la mise en place de boîtes à ordures dans chaque bâtiment et en 1894, en rendant obligatoire le raccordement à l'égout de chaque immeuble.

Mais au-delà de son incidence sur la capitale, le décret impérial du 26 mars 1852 constitue la base juridique de la rénovation de la capitale et des « autres villes qui en feront la demande » en édictant des règles d'alignement, des règles d'hygiène (raccordement aux égouts), des règles d'esthétique et de volumétrie, en faisant apparaître la notion de contrôle a priori et l'obligation de remettre un plan avant toute construction

Si la loi de 1852 avait confié à l'empereur le pouvoir d'autoriser les grands travaux publics, la loi du 27 juillet 1870 restitue cette prérogative importante au corps législatif. Enfin, marquant l'affirmation progressive des communes face au pouvoir central à travers notamment l'attribution d'une clause générale de compétence, la loi municipale du 5 avril 1884 marque sans doute la première étape d'une forme de décentralisation en créant un cadre juridique uniforme à toutes les communes de France et en donnant notamment un pouvoir de police au maire en matière d'autorisation de bâtir. Dans son article 68, cette loi donne compétence aux communes, « *après avoir été approuvées par l'autorité supérieure* », les délibérations portant sur « *les acquisitions d'immeubles, les constructions nouvelles..., le classement, le déclassement, le redressement ou le prolongement, l'élargissement, la suppression, la dénomination des rues et places publiques..., l'établissement des plans d'alignements et de nivellement des voies publiques municipales, les modifications à des plans d'alignement adoptés...* ». L'article 98 relatif au pouvoir de police du maire précise : « *les alignements individuels, les autorisations de bâtir, les autres permissions de voiries sont délivrées par l'autorité compétente, après que le maire aura donné son avis dans le cas où il ne lui appartient pas de les délivrer lui-même* ».

La loi de santé publique du 15 février 1902 marque l'apogée de l'hygiénisme en France et conforte le rôle des pouvoirs publics dans la lutte contre l'insalubrité. A l'origine du code de la santé publique, la loi introduit en particulier l'obligation pour les communes de plus de vingt mille habitants de produire, par arrêté municipal, un règlement sanitaire. La compétence des communes y est affirmée à travers la procédure de déclaration d'insalubrité des immeubles ; un service public d'hygiène est mis en place dans chaque département avec un conseil d'hygiène départemental.

A l'aube du XXe siècle, ce texte de loi constitue le point d'orgue d'une action des pouvoirs publics centrée sur la lutte contre l'insalubrité, l'hygiène et la santé publique, thèmes qui jalonnent tout le XIXe siècle<sup>20</sup>.

### 3) Les prémices environnementaux

Un siècle après la déclaration royale de Louis XVI, la fin du XIXe siècle marque en effet l'émergence des préoccupations hygiénistes en faveur de la salubrité. A Paris, sous l'influence et l'autorité du préfet Haussmann, une série de règlements complète les dispositions de 1783, introduisant de nouvelles règles de gabarit (règlement du 27 juillet 1859, règlement de 1884 faisant suite au décret du 23 juillet 1884). Tout en préservant le souci d'ordonnement des façades, la problématique de l'hygiène modifie sensiblement les principes initiaux de gabarit afin de permettre une meilleure circulation de l'air dans les îlots urbains. L'émergence de ce que l'on pourrait qualifier de prémices environnementaux reste avant tout adossée à des enjeux de santé publique de résorption de l'insalubrité.

En effet, dès la fin du XVIIIe siècle s'engage une lutte contre ce que les historiens qualifient du « tout-à-la-rue » ; incitation à disposer de latrines collectives dans les maisons, interdiction de jeter les excréments par les fenêtres, incitation à jeter les ordures dans des tombereaux. Ces mesures ont un but essentiel, vaincre les maladies contagieuses qui sévissent en France : la peste a fait plus cent vingt mille victimes en Provence en 1720, dix huit mille personnes sont décimées en 1832 par le choléra à Paris et autant à Marseille<sup>21</sup> (seconde pandémie de 1826 à 1841), la tuberculose fait une apparition massive dès 1865...La lutte contre ces épidémies passe par la lutte contre les îlots insalubres qui conduira à la loi de 1850.

Comme après le tragique incendie de Londres, la législation française s'inspire fortement de l'influence anglaise issue de son action sur la salubrité des quartiers populaires et de la ville en général.

---

<sup>20</sup> Le succès incontestable dans ces domaines de cette politique urbaine ne doit pas occulter les vives critiques qui furent adressées à l'encontre du pouvoir impérial et du baron Hausmann en particulier, accusé de porter, sous couvert de préoccupations sociales et hygiénistes, un projet policier où les nouvelles percées urbaines avaient pour principal objectif de faciliter les mouvements des troupes. Les critiques portèrent également sur le coût du chantier et les incidences sur le marché de l'immobilier et des loyers, avec des conséquences sur la composition sociale de Paris. Tous les problèmes de santé publique ne furent pas résolus avec des quartiers anciens encore insalubres qui expliquent le retour des préceptes hygiénistes au début du XXe siècle.

<sup>21</sup> Jean Giono prendra pour contexte l'épidémie de choléra du sud-est de la France pour son roman « *Le Hussard sur le toit* ».

Mais, parallèlement à l'influence anglaise, d'autres territoires, confrontés à des problématiques spécifiques, introduisent une nouvelle approche de la question de la maîtrise du développement urbain et de son rapport à l'environnement. Les Pays-Bas constituent en ce sens une référence particulière en Europe portant très tôt dans leur histoire les fondements du concept de planification territoriale. En effet, si la question de la salubrité, telle qu'abordée en Angleterre, peut être considérée comme une problématique urbaine et environnementale « introvertie » dans le sens où elle s'intéresse aux conditions « écologiques » internes à la ville et nécessaires à une qualité de vie saine des citoyens (eau potable, assainissement, déchets, air...), l'exemple des Pays-Bas illustre une politique urbaine et environnementale « extravertie », s'appuyant sur des contraintes imposées par un territoire submersible. Cet impératif de réalité territoriale a façonné le cadre institutionnel et les outils d'aménagement à travers une longue histoire de création *ex nihilo* du territoire, créant ainsi une « culture » de planification territoriale<sup>22</sup> et inspirant par la suite les outils de planification urbaine développés en France.

Enfin, la démarche nord-américaine de création de parcs nationaux du milieu du XIXe siècle annonce l'émergence du courant écologique. Portée par les milieux artistiques, la prise de conscience collective de l'intérêt de préserver les sites naturels les plus singuliers aboutit à la création du parc du Yellowstone, premier parc national au monde. Cette prise de conscience est cependant motivée par des considérations d'ordre patrimonial et esthétique, voire pittoresque, avant d'être écologique. La démarche américaine influencera cependant toutes les politiques environnementales à l'échelle mondiale. Mais il faudra attendre près d'un siècle pour qu'un parc national voit le jour en France alors que dès le milieu du XIXe siècle, la question de la préservation de sites naturels était déjà posée par les milieux artistiques pour la forêt de Fontainebleau selon le même élan lié à la préservation d'éléments pittoresques et perçus comme des éléments « patrimoniaux ».

### 3-1) L'influence anglaise issue de l'action sur la salubrité

Le modèle anglais de lutte contre le développement des « *slums* » (taudis) s'appuie sur une série de textes législatifs : loi de 1868 liée à l'organisation de la construction, loi de 1875 relative à la reconstruction des zones insalubres, loi de 1850 relative à la création des espaces verts. Confronté à un exode rural massif et à un développement des villes industrielles non

---

<sup>22</sup> JEAN Yves et BAUELLE Guy, 2009, « *L'Europe, aménager les territoires* », Armand Colin, collection U, 424 p.



maîtrisé, le pouvoir anglais doit faire face à une paupérisation des banlieues où les classes ouvrières survivent aux épidémies liées au manque d'assainissement et d'approvisionnement en eau.

Des industriels anglais (William Hesketh Lever<sup>23</sup> et George Cadbury<sup>24</sup>) tentèrent d'apporter des solutions aux logements ouvriers par la création de villages modèles ; ces regroupements communautaires, dont le village industriel le plus exemplaire est celui de Port Sunlight de la société Lever Brothers, inspirent industriels, architectes mais aussi le London County Council, autorité municipale de Londres pour la planification de la ville et les logements sociaux. Très influencé par les réflexions des architectes, économistes et politiques de son époque s'interrogeant sur une cité future apportant des réponses satisfaisantes sur le plan social, économique et environnemental, Ebenezer Howard<sup>25</sup> vulgarise le concept de cités-jardins dans son ouvrage de 1889 intitulé « *Tomorrow, A peaceful path to real reform* » (« *Demain, une voie pacifiste vers la réforme réelle* »). Ville circulaire de trente mille habitants, d'une densité d'environ trente logements à l'hectare, au centre d'un territoire de vingt kilomètres carrés, occupé par l'agriculture, desservie par le train et bordée de manufactures, assise sur une maîtrise publique du foncier, la cité-jardin devait représenter la parfaite symbiose entre ville et nature. Le souci d'hygiène, de santé publique et de qualité de cadre de vie de ces cités-jardins ne doit pas pour autant occulter la dimension de « régulation » sociale des populations à travers une organisation et une hiérarchie urbaine très maîtrisées.

Revu et publié en 1902 sous le titre « *Garden Cities of Tomorrow* », l'ouvrage d'Ebenezer Howard inspire plusieurs projets : cité de Letchworth, de Welwyn, de Hampstead.

Fascinés par le concept de cités-jardins, les législateurs en charge de la loi générale sur l'urbanisme dite « *Housing and Town Planning Act* » en 1909 et 1919 suggèrent de retenir ce modèle pour la construction du logement social. En 1914, Ebenezer Howard devient membre d'honneur du *Town Planning Institute*.

---

<sup>23</sup> Connu sous le nom de Lord Leverhulme ((1851 - 1925), fondateur de la fabrique de savon Lever Brothers, devenue Unilever.

<sup>24</sup> Membre de la famille Cadbury (1839 - 1922), société britannique spécialisée dans les confiseries et boissons devenue depuis 2010 filiale du groupe américain Kraft Foods.

<sup>25</sup> Exerçant divers métiers avant de devenir greffier dans les tribunaux londoniens, Ebenezer Howard (1850-1928) réussit à convaincre plusieurs promoteurs de l'intérêt social et financier de son projet de cité-jardin. Voir les articles et ouvrages de Françoise Choay (1965, « *L'urbanisme, utopies et réalités* », 1996, « *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* »), Joëlle Salomon Cavin (2005, « *La ville mal-aimée* »), Lewis Mumford (1961, « *La cité à travers l'histoire* », 1956, « *Le déclin des villes* »), Georges Benoît-Levy (1910, « *La cité-jardin* »), Thierry Paquot (2005, « Ebenezer Howard et la cité-jardin », *Revue urbanisme*), Annie Fourcaud (1999, « *La cité-jardin contre le lotissement. 19000-1930.* », *Revue urbanisme*)

Loin d'atteindre les objectifs escomptés dans le domaine de l'urbanisme, son action conduit à la création de l'association des cités-jardins connue sous le nom de « *Town and Country Planning Association* » (« *Association pour l'aménagement urbain et rural* ») qui constitue la plus ancienne association environnementale d'Angleterre. Le sujet prendra une dimension internationale avec la fondation du Garden Cities and Town Planning Federation dont Ebenezer Howard assure la présidence en 1913, structure qui évoluera pour constituer la Fédération internationale pour l'Habitation, l'Urbanisme et l'Aménagement des Territoires<sup>26</sup> dont la branche française reprend l'intitulé : Confédération française pour l'Habitation, l'Urbanisme et l'Aménagement des Territoires.

La diffusion du modèle des cités-jardins se fait en France sous l'influence de l'ouvrage de Georges Benoît-Lévy (1880-1970) publié en 1904 et s'intitulant la Cité-jardin. S'inspirant des cités-jardins visitées en Angleterre, il crée l'association des cités-jardins la même année, association à laquelle adhère l'architecte Frédéric-Henri Sauvage (1873-1970), architecte-décorateur français considéré comme un précurseur de l'architecture dite moderne et qui s'illustrera notamment dans la construction de logements sociaux reprenant les principes hygiénistes. Adhérent également à l'association, l'homme politique Jules Siegfried<sup>27</sup> contribua à la diffusion du modèle des cités jardins et des principes hygiénistes par l'adoption de son projet de loi le 30 novembre 1894 sur la création d'organismes d'habitations à bon marché (HBM), dite loi Siegfried.

Cette influence anglaise se traduit notamment au cours de la première moitié du XIXe siècle en région parisienne par la réalisation de nombreuses cités-jardins sous l'égide de l'Office public d'habitations à bon marché de la Seine présidé par Henri Sellier (1883-1943)<sup>28</sup>, figure politique emblématique de l'action en faveur de l'amélioration de l'habitat des populations les plus défavorisées et promoteur du champ de l'urbanisme en France. Sous sa présidence, l'office réalise plusieurs cités dont une majorité est encore existante : cité-jardin de Suresnes, Drancy, Arcueil, Gennevilliers, Plessis-Robinson...D'autres cités seront réalisées, entre autres, autour de Reims, Lyon, Strasbourg et dans d'autres villes européennes.

---

<sup>26</sup> IFHP/FIHUAT : International Federation for Housing and Planning/ Fédération Internationale pour l'Habitation, l'Urbanisme et l'Aménagement des Territoires dont le siège est basée à La Haye, Pays-Bas.

<sup>27</sup> D'origine alsacienne, la famille Siegfried fit fortune dans le négoce de coton. Installé au Havre dès les années 1870, Jules Siegfried (1837 - 1922) fait une carrière politique (maire, député, sénateur, ministre) et donne son nom à la loi du 30 novembre 1894.

<sup>28</sup> Henri Sellier fonde en 1919 l'Ecole des hautes études urbaines qui devient l'institut d'urbanisme de l'université de Paris en 1924, aujourd'hui connu sous le nom d'Institut d'Urbanisme de Paris.

L'année 1930 constitue sans doute l'apogée du mouvement des cités-jardins ; contestées par certains courants politiques y voyant un terreau favorable au développement de « banlieues rouges », rejetées par les architectes se revendiquant de l'architecture moderne et de l'avant-garde, les réalisations de cités-jardins s'estompent peu à peu au profit d'un habitat plus collectif qui préfigure la transition vers les grands ensembles. Le mouvement des cités-jardins et l'influence anglaise complètent ainsi de leurs expériences cette conscience urbaine émergente qui conduira au cours des décennies suivantes à la mise en œuvre de véritables outils de planification urbaine en France.

### 3-2) L'influence des Pays-Bas issue de l'expérience de la planification territoriale

L'exemple des Pays-Bas apporte un autre éclairage sur l'émergence du concept de planification urbaine à travers la « *longue histoire de création du territoire* », « *construit par ses habitants* » (Jean, Baudelle, 2009)<sup>29</sup> et posant les fondements d'une « *culture* » de la planification territoriale (*ruimtelijke ordening*). Abordé dans son ouvrage sur l'organisation de l'espace, Jean Labasse<sup>30</sup> s'appuie également sur l'exemple des Pays-Bas pour expliciter le poids de l'histoire mais aussi du contexte géographique dans la mise en œuvre d'outils et de politiques d'aménagement du territoire et d'organisation de l'espace.

Conquis et construit par l'assèchement des zones humides des deltas du Rhin, de la Meuse et de l'Escaut, le pays fonde son organisation politique et technique autour d'un objectif central de protection des polders. Dès le Moyen Age, et bien avant la création des municipalités et des provinces, des syndicats des eaux voient le jour avec comme mission principale d'assurer la pérennité des équipements de lutte contre la submersion des eaux (digues, canaux, pompes). D'abord limitée à l'assèchement de quelques lacs situés dans le nord du pays, la technique des polders se développe à partir du milieu du XVIe siècle et encore plus intensément au XVIIe siècle.

Principalement issue du financement d'investisseurs privés, notamment de la bourgeoisie adossée aux compagnies maritimes, cette conquête de nouvelles terres exacerbe les rivalités entre villes si bien que l'Etat décide en 1836 de classer d'intérêt général l'assèchement de l'Haarlemmermeer. Cette décision constitue un des premiers actes fondateurs du principe de

<sup>29</sup> Jean YVES, Guy BAUDELLE, 2009, « *L'Europe : aménager les territoires* », Armand Colin, Collection U, 424 p.

<sup>30</sup> Jean LABASSE, 1966, « *L'organisation de l'espace. Eléments de géographie volontaire* », Paris, Hermann, 605 p. ; Jean LABASSE, 1991, « *L'Europe des régions* », Paris Flammarion, 432 p.

planification de l'aménagement du territoire porté par l'autorité nationale, avec comme objectif d'assurer un meilleur avenir et une prospérité pour l'ensemble du pays, prospérité basée sur le développement de terres agricoles conquises sur les zones submersibles. En effet, cette planification s'opère ainsi autour de trois composantes : la défense nationale, la gestion de l'eau et le développement agricole.

Cette approche stratégique explique notamment l'organisation territoriale qui se met en place à partir du XIXe siècle. Issue de la constitution de 1848, la division territoriale Etat, provinces et municipalités pose les bases d'un principe de décentralisation autour de cette même mission d'assurer la protection des terres ainsi conquises. Cette spécificité géographique et historique détermine une pratique de planification que Jean et Baudelle qualifient de « *pro-active* » et cherchant « *à créer le territoire* ».

Les véritables racines législatives de la planification territoriale apparaissent au début du XXe siècle. En effet, les Pays Bas doivent faire face à la fin du XIXe siècle à une crise du logement ouvrier. En 1901, l'adoption de la loi sur le logement (*Woningwet*) définit un plan d'extension (*uitbreidingsplan*) et constitue le premier véritable plan territorial. Il instaure un vaste plan de production et de gestion de logements subventionnés, loi toujours en application et qui a constitué la base légale à la construction de 2,4 millions de logements sociaux.

Ce plan prend plus particulièrement effet à Amsterdam où, sous l'impulsion de son maire adjoint au logement, Florentinus Martinus Wibaut, et avec l'appui de l'urbaniste Berlage, concepteur du plan d'extension Sud de la ville, la ville devient un véritable laboratoire de l'architecture sociale.

Des évolutions législatives introduisent le principe de déclinaison de ce plan à trois niveaux : municipal, provincial et national, organisé de façon hiérarchique.

La particularité de cette loi tient dans son caractère global, traitant à la fois de la question de la planification urbaine, du logement social et de son financement, ce que la France abordera à travers trois lois successives : la loi Siegfried de 1894, la loi Bonnevey de 1912 et la loi Cornudet de 1919.

Jusqu'au milieu du XXe siècle, le plan d'extension, et ses déclinaisons locales, reste véritablement un plan d'accroissement du territoire s'évaluant en plusieurs centaines de milliers d'hectares conquis principalement pour créer de nouvelles terres agricoles. Confronté à un problème de développement démographique, les plans prennent une orientation de document de planification urbaine à partir de 1950 ; l'objectif est désormais d'assurer un

développement urbain et économique équilibré à l'échelle du pays, tout en préservant les espaces verts existants.

Ainsi, la loi de 1965, véritable loi sur l'aménagement du territoire (*Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO*), régit l'élaboration des documents de planification urbaine, établissant le contenu et la portée des différents documents selon leur niveau territorial : le plan d'aménagement national (*Planologische kernbeslissing, PKB*) au niveau de l'Etat, les plans régionaux (*Regionaal Structuurplan*) au niveau des régions (regroupements de municipalités), les « *streekplannen* » au niveau des provinces et les « *bestemmingsplannen* » au niveau des municipalités.

La géographie singulière du pays explique l'évolution suivie par les Pays-Bas en matière de planification<sup>31</sup>, passant historiquement d'une stratégie de conquête de territoire à celle plus récente d'organisation du développement urbain mais où les impératifs environnementaux restent prégnants, en particulier celui de la gestion de l'eau. Le modèle néerlandais constitue également, dans ses principes de décentralisation de l'Etat vers les municipalités, un exemple avant l'heure de ce que la France mettra en œuvre, après les prémices des lois de 1884 et 1890, plus d'un siècle plus tard avec les lois de décentralisation de la fin du XXe siècle.

### 3-3) La voie écologique nord-américaine

Après l'influence anglaise de l'Angleterre sur la salubrité, celle des Pays-Bas sur la planification territoriale, la voie écologique nord-américaine du milieu du XIXe siècle apporte une nouvelle dimension environnementale dans le rapport au territoire. Alors qu'à la même époque, la France esquisse les principes d'une politique patrimoniale visant à préserver les monuments les plus emblématiques du patrimoine historique français, les Etats-Unis posent les bases d'une politique de protection de sites naturels. Cette voie que l'on pourrait qualifier de naturaliste, voire de patrimoniale, avant d'être écologique se traduit par la mise en œuvre d'une politique de création de parcs nationaux portée par le gouvernement. Bien avant qu'elle

---

<sup>31</sup> Sources : STEIGENGA Willem., 1963, « *L'urbanisation moderne des Pays-Bas* », In : *Annales de Géographie*, 163, t 72, n° 391, pp. 303 à 313. / ROUSSEAU Sophie, SMEETS Jos, 2007, « *Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité. Pratiques néerlandaises* », Rapport de recherche du PUCA, Laboratoire de Recherches Interface, Université Technique d'Eindhoven, juillet 2007, 159 p. / JACQUIER Claude., 2003, « *Dispositif de veille internationale sur les politiques intégrées de développement urbain durable aux Pays-Bas* », DIV, 2003, 40 p. / SCHERRER Franck, « *La planification spatiale entre stratégies territoriales et politiques urbaines : quelles évolutions pour la planification urbaine en Europe ?* », Rapport final, UNR 5600 – CNRS, Environnement, Ville et Société, février 2008, 141 p.

ne soit motivée par des considérations écologiques, on peut comprendre cette démarche de création de parcs nationaux comme un acte politique de fondation et d'appropriation nationale d'une nation naissante.

En effet, cette politique a d'abord été largement insufflée par les milieux artistiques qui ont révélé aux Américains les merveilles naturelles de leurs territoires : les tableaux d'Albert Bierstadt<sup>32</sup> vers la fin du XIXe siècle représentant la vallée du Yosemite, ceux de Thomas Moran<sup>33</sup> qui eurent une influence majeure auprès du Congrès pour la création du parc national de Yellowstone. George Catlin<sup>34</sup> est également cité comme un des initiateurs de l'idée de parc national. Le photographe Ansel Easton Adams<sup>35</sup> contribua également par ses photographies en noir et blanc du parc du Yosemite à l'inscription de ces territoires dans le patrimoine culturel américain.

Le compositeur Ferde Grofe<sup>36</sup>, saisi d'une telle émotion lors de sa visite du Grand Canyon, retranscrit son expérience dans son œuvre la plus célèbre, le « *Grand Canyon Suite* ». Dans le même esprit, il composera la « *Mississippi Suite* » et la « *Niagara Suite* ».

Autre figure célèbre de l'histoire de l'écologie nord-américaine, John Muir<sup>37</sup>, écrivain d'origine écossaise, contribua par ses écrits à diffuser une culture et une philosophie liées à la préservation de la nature. Ses visites et ses travaux menés notamment dans le Sierra Nevada en Californie font de lui un des premiers naturalistes modernes. Sa connaissance et son observation de l'impact des troupeaux de moutons sur les écosystèmes du Yosemite contribuent à argumenter auprès du congrès en faveur de la préservation de ce territoire qui aboutira le 30 septembre 1890. Fondateur d'une des plus puissantes organisations environnementales appelée le « Sierra Club », toujours active aux Etats-Unis, John Muir constitue également une des figures au cœur du débat entre les partisans d'une préservation stricte des milieux naturels et les partisans d'une conservation comme un moyen de gestion intelligente des ressources du pays.

---

<sup>32</sup> Albert Bierstadt (7 janvier 1830 - 18 février 1902), peintre américain d'origine allemande, faisant partie de l'école romantique de l'Hudson River School, connu pour ses toiles des paysages de l'Ouest américain.

<sup>33</sup> Thomas Moran (12 février 1837 - 25 août 1926), peintre de l'Hudson River School, connu pour ses toiles des Montagnes rocheuses et du Yellowstone. Sa toile intitulée « *The Three Tetons* » (1895) est affichée dans le bureau ovale de la Maison Blanche.

<sup>34</sup> George Catlin (26 juillet 1796 - 23 décembre 1872), consacra sa carrière aux tribus indiennes dont il réalisa plus de cinq cent peintures rassemblées dans une collection intitulée « *Indian Gallery* ».

<sup>35</sup> Ansel Easton Adams (20 février 1902 - 22 avril 1984), connu pour ses photographies noir et blanc de l'Ouest américain dont Taos Pueblo Church (1930), Sierra Nevada (1948), Yosemite and the Range of Light (1979).

<sup>36</sup> Ferde Grofe (27 mars 1892-3 avril 1972), connu également pour ses arrangements, notamment pour l'orchestre de jazz de Paul Whiteman pour lequel il écrit l'arrangement de la « *Rhapsody in Blue* » de George Gershwin.

<sup>37</sup> John Muir (21 avril 1838 - 24 décembre 1914).

Sous l'influence de ces différents personnages issus des milieux artistiques et culturels, le premier véritable acte fondateur d'une politique environnementale aux Etats-Unis se situe le 30 juin 1864, lorsque le président des Etats-Unis Abraham Lincoln déclare comme terrain public inaliénable la vallée du Yosemite en Californie. Découverte en 1830, la « *Yosemite Valley* » devient le premier espace des Etats-Unis à bénéficier d'une protection officielle de son environnement. Le décret, signé du président et qui fait don de la vallée à l'Etat de Californie, protège la vallée et sa forêt de séquoias de l'exploitation privée.

Toutefois, c'est le parc du Yellowstone<sup>38</sup> dans le Wyoming qui devient le premier parc national américain, et sans doute le premier parc national au monde, créé par la loi du 1<sup>er</sup> mars 1872. La loi votée par le congrès et signée au mois d'août par Ulysses Simpson Grant, dix-huitième président des Etats-Unis, constitue le premier acte de la mise en œuvre d'une politique patrimoniale liée à la nature à l'échelle d'une nation<sup>39</sup>.

Les Etats-Unis inaugurent ainsi un mode inédit de protection de la nature qui trouvera échos dans d'autres pays, notamment en France avec la création, près d'un siècle plus tard, du premier parc national sur le territoire de la Vanoise en Savoie le 6 juillet 1963<sup>40</sup>. Quelques décennies plus tôt, le 1<sup>er</sup> août 1914, la Suisse avait déjà créé un premier parc national en Europe.

Les parcs du Yosemite et de Séquoia sont créés en 1890 ; l'acte organique de 1916 crée le « *National Park Service* » ayant pour mission de « *conserver les paysages et les objets naturels et historiques et la vie sauvage qui s'y trouvent, ainsi que de permettre d'en profiter d'une manière qui les préserve dans le même état pour les générations futures* ».

La politique américaine de protection de la nature conduit à la création de cinquante huit parcs couvrant une superficie de plus de 210 000 kilomètres carrés ; dans cet élan, c'est plus 3 881 parcs nationaux qui sont créés dans le monde au cours du XXe siècle représentant plus de quatre millions de kilomètre carrés.

---

<sup>38</sup> Le parc de Yellowstone est déclaré réserve mondiale de la biosphère par l'UNESCO le 26 octobre 1976 et est inscrit au patrimoine mondial de l'humanité le 8 septembre 1978. Les incendies qui le ravagèrent en 1988 entraînèrent une polémique sur les conditions d'intervention des pouvoirs publics ; ces incendies furent considérés comme nécessaires et bénéfiques pour la biodiversité.

<sup>39</sup> Cette « appropriation » nationale s'inscrit dans la période de la conquête de l'Ouest où des millions de colons vont s'approprier les terres de l'Ouest américain au prix du déplacement et du massacre des populations indiennes.

<sup>40</sup> La France se dote de parcs nationaux par la loi du 22 juillet 1960.

L'influence nord-américaine du milieu du XIXe siècle apparaît ainsi comme essentielle dans l'émergence des politiques environnementales à l'échelle mondiale. Elle aura notamment une importance majeure dans l'émergence d'une conscience écologique planétaire à partir du milieu du XXe siècle. Dans son ouvrage intitulé « *Chroniques de géographie économique* » et publié en 1965, le géographe Paul Claval<sup>41</sup> témoigne de cette influence annonciatrice du début de l'écologie mais aussi des difficultés à concilier aménagement et protection des ressources :

*« Il semble que la législation française ait été en avance sur celle de la plupart des pays européens dans le domaine de la protection des richesses naturelles, artistiques ou économiques jusqu'à la fin du Second Empire. Par la suite, les initiatives les plus intéressantes se situent hors de France, dans les pays alpins, dans le monde germanique ou scandinave. Moins que par des mesures législatives, la prise de conscience des problèmes de conservation de la nature s'exprime ici par un mouvement d'opinion, une sensibilité nouvelle. Les Etats-Unis donnent aux pratiques de la conservation de nouvelles dimensions au cours du dernier quart du XIXe siècle : en accordant à la protection de sanctuaires naturels une place que jamais on n'avait osé lui donner auparavant, en ajoutant à la liste des richesses qu'il convient parfois de préserver les civilisations et les cultures, ils innoveront hardiment ; leur exemple est suivi par les diverses puissances coloniales, qui créent des réserves ou des parcs naturels, ou reconsidèrent leur politique indigène.*

*Pour autant, en France, dans les autres pays européens et aux Etats-Unis, il n'y a pas de vue globale des problèmes de conservation, d'aménagement, de protection des ressources et des richesses. Chaque domaine est considéré de manière indépendante »<sup>42</sup>.*

#### **4) La naissance d'une politique patrimoniale**

Après plus de deux siècles au cours desquels les villes se redessinent sous les règles de l'alignement puis celles des préceptes hygiénistes, la fin du XIXe siècle et le début du XXe siècle marquent l'émergence d'un nouvel enjeu autour de la question patrimoniale. Les thèmes du logement et de la santé publique restent centraux dans les politiques publiques mais la problématique de la préservation des monuments les plus emblématiques du patrimoine historique français suscite une attention de l'Etat. L'influence nord-américaine précédemment évoquée n'aura d'effet sur la définition d'une politique environnementale française qu'à partir de la seconde moitié du XXe siècle. En effet, les sites naturels sont d'abord considérés comme des éléments patrimoniaux, au même titre que des bâtiments ou des monuments dont il faut assurer la préservation en tant qu'élément constitutif du patrimoine national.

---

<sup>41</sup> Paul Claval, géographe enseignant à l'Université Paris IV-Sorbonne, a fondé la revue *Géographie et cultures*.

<sup>42</sup> CLAVAL Paul, 2005, « *Chroniques de géographie économique* », L'Harmattan, 496 p., réédition des chroniques publiées de 1965 à 1985.



Le 23 octobre 1830, François Guizot, ministre de l'intérieur, présente au roi son rapport sur la création d'une inspection générale des monuments historiques. En 1834, Prosper Mérimée (1803-1870) devient le second titulaire du poste d'inspecteur général des Monuments historiques. C'est sous son initiative que le 28 septembre 1837 est constituée la commission supérieure des monuments historiques qui est à l'origine de la première liste des monuments protégés en 1840.

La loi du **30 mars 1887**, loi sur la conservation des monuments historiques et des objets d'art ayant un intérêt historique et artistique national, normalise les règles de la conservation du patrimoine et détermine les conditions de l'intervention de l'Etat pour la protection des monuments historiques. Cette première loi s'applique aux monuments appartenant à des personnes publiques, l'exigence du consentement du propriétaire pour le classement étant requise pour les propriétés privées. La loi instaure le corps des architectes en chef des monuments historiques.

En 1898, les cascades de Gimel (Corrèze) sont le premier site naturel classé. Huit ans plus tard, le **21 avril 1906**, est promulguée la loi sur la protection des sites et des monuments naturels de caractère artistique. Résultant de l'action menée par le Club Alpin Français et la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France (S.P.P.E.F.)<sup>43</sup>, elle constitue la première loi de protection des sites naturels. Il semble cependant que le premier acte de protection d'un espace naturel daterait du milieu du XIXe siècle ; selon Paul Claval, et s'appuyant sur l'ouvrage de Jean Dorst, « *la première réserve naturelle semble avoir été établie sous le Second Empire en France, dans la forêt de Fontainebleau. Dès 1853, un groupe de peintres faisant partie de la fameuse « Ecole de Barbizon » avait été à l'origine du classement de « séries artistiques », d'une superficie totale de 624 hectares : le décret du 13 août 1861 sanctionna cette mesure* ». <sup>44</sup> D'autres sources faisant également référence à la forêt de Fontainebleau confirment l'influence des milieux artistiques dans la préservation de ce site. Du premier dessin de Lantara en 1760 intitulé « *Environs de Fontainebleau* », la première gravure, eau-forte de Boissieu en 1764, premier tableau de Bruandet en 1791 intitulé « *Vue prise dans la forêt de Fontainebleau* » à l'installation quasi permanente d'artistes à

---

<sup>43</sup> Association nationale de défense du patrimoine, la S.P.P.E.F. est reconnue comme organisme d'utilité publique depuis le 2 mai 1963 et dispose d'un agrément national depuis le 10 février 1978.

<sup>44</sup> Pages 136-137 de Jean DORST, 1965, « *Avant que nature ne meurt* », Neufchâtel, Delachaux et Niestlé, 1ère éd., 2<sup>ème</sup> éd., 1969, 539 p.

Barbizon à partir de 1824, la forêt constitue un lieu d'inspiration et d'enjeu de préservation ; en 1850, une première négociation s'engage pour éviter une coupes d'arbres ; en 1861, la commission d'aménagement de la forêt remet un rapport dans le quel elle propose d'épargner les futaies et les sites les plus pittoresques pour les artistes et les promeneurs. Un décret répond à ce vœu et crée le 13 avril 1861 la « Série artistique » préservant environ onze cents hectares de forêts mis hors exploitation (le recouplement de diverses sources semble confirmer la date du 13 avril 1861). La forêt deviendra domaine de l'Etat par décret du 6 septembre 1870 et site naturel classé en 1965<sup>45</sup>. Le principe de création d'un parc national est même évoqué dans un décret du 20 octobre 1892.

Poursuivant la politique patrimoniale engagée, la loi du **31 décembre 1913**, loi sur les monuments historiques, complète et améliore les dispositions de la loi du 30 mars 1887 ; elle instaure l'instance de classement et définit le cadre et le statut des monuments historiques. Elle prévoit également une nouvelle mesure de protection, l'inscription à l'inventaire supplémentaire, remplace la notion d'intérêt national par celle d'intérêt public et porte atteinte pour la première fois au droit de propriété en étendant le classement à la propriété privée. Le 10 juillet 1914, la Caisse nationale des monuments historiques et préhistoriques est créée.

Enfin, le **23 juillet 1927**, une loi vient compléter le dispositif de la loi de 1913 en instaurant l'inscription à l'inventaire supplémentaire des immeubles qui présentent « *un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation* ». Elle prévoit deux niveaux de protection : le classement pour un monument présentant un intérêt public majeur et l'inscription pour un monument d'intérêt suffisant.

---

<sup>45</sup> Dix neuf ans avant la création du premier parc national nord-américain du Yellowstone, la réunion d'une « commission d'artistes et forestiers » en 1853 mène une âpre lutte avec l'administration des forêts pour aboutir au décret de 1861. La forêt est reconnue comme « réserve de la biosphère » par l'UNESCO en 1998 et classée par décret en 2002 en « forêt de protection » au titre du code forestier français avec la constitution d'un comité consultatif comprenant des associations d'usagers du massif. Le massif de Fontainebleau est le lieu de fondation de la première Union Internationale pour la Protection de la Nature (U.I.P.N.) en 1948 qui deviendra en 1956 l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (U.I.C.N.) puis l'Union Mondiale pour la Nature.

## 5) Les premiers éléments de planification urbaine

### 5-1) Les lois Cornudet du 14 mars 1919 et 19 juillet 1924

A l'imitation des pays voisins dotés d'une législation de planification urbaine, comme la Suède (loi de 1874), les Pays-Bas (loi de 1901), la Grande-Bretagne (loi de 1909), et pressé par les nécessités de la reconstruction des villes du Nord et de l'Est, le parlement adopte les lois Cornudet<sup>46</sup> du **14 mars 1919** et du **19 juillet 1924** du nom de son rapporteur<sup>47</sup>. Ces premières lois d'urbanisme posent des principes fondateurs relatifs à la notion de planification urbaine, avec l'affirmation d'un droit de regard de l'administration sur toute nouvelle construction sur trois éléments, hygiène, esthétique et ordre public, reprenant ainsi dans une grande constance historique les trois fondamentaux du préfet Haussmann. Le développement urbain des communes ne doit plus répondre à la simple règle de l'alignement mais doit s'inscrire dans la rédaction de projets coordonnant tous les points d'intervention précédemment cités.

Dans ce sens, les articles 1 et 2 de la loi prévoient que les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension doivent être composés de trois éléments : un plan général, un programme et un projet arrêté du maire de la ville concernée. Le plan général doit indiquer : les créations ou modifications apportées à la voirie, la disposition des places jardins et espaces verts, l'emplacement des monuments et équipements publics. Ce plan, établi sous l'autorité du maire, définit les conditions d'application des mesures prévues au plan d'ensemble après avis du conseil municipal. Le programme doit déterminer les servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques, la hauteur des constructions, et enfin les dispositions à prendre en matière d'alimentation d'eau, d'assainissement et d'élimination des déchets.

Mais au-delà des exigences esthétiques et hygiénistes, ces lois font apparaître pour la première fois l'idée d'une nécessaire maîtrise de la croissance urbaine sur les territoires soumis à une forte pression foncière. En effet, ces mêmes articles stipulent que la loi s'applique : à toutes les communes de la Seine ; aux communes de plus de 10 000 habitants ;

---

<sup>46</sup> Viviane CLAUDE, Pierre-Yves SAUNIER, « *L'urbanisme au début du siècle. De la réforme urbaine à la compétence technique* », In : *Vingtième siècle, Revue d'histoire* n° 64, octobre-décembre 1999, pp. 25 à 40 / DEMOUEAUX Jean-Pierre, LEBRETON Jean-Pierre, « *La naissance du droit de l'urbanisme – 1919-1935* », *Les éditions des Journaux officiels*, 2007, 476 p.

<sup>47</sup> Honoré-François-Joseph Cornudet des Chaumettes (21 mars 1861 - 11 février 1938), député puis sénateur de Seine-et-Oise.

aux villes de moins de 10 000 habitants et de plus de 5 000 habitants dont la population a augmenté de plus de dix pour cent entre deux recensements quinquennaux ; les stations balnéaires, maritimes, hydrominérales et sportives dont la population augmente de cinquante pour cent à certaines périodes de l'année ; les agglomérations totalement ou partiellement détruites par suite de faits de guerre, d'incendies, de tremblements de terre.

L'alinéa 2 de l'article 1 précise que « *ce projet (...) devra être établi dans un délai maximum de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi* »<sup>48</sup>.

L'article 6 prévoit enfin un pouvoir de substitution du projet si les délais de trois ans ne sont pas respectés. Dans les faits, ces délais ne seront pas respectés ; le plan Cornudet ne sera établi sur Angers qu'en 1939, dessiné à Nice en 1926 et déclaré d'utilité publique en 1936,

Instituée par cette même loi dans son article 5, la Commission supérieure d'aménagement d'embellissement et d'extension des villes, qui dépend du ministère de l'Intérieur, est chargée d'établir les règles générales de nature à guider les municipalités dans l'application de la loi. Elle apporte son conseil dans l'élaboration du plan d'ensemble et communique son avis sur tous les projets qui lui sont envoyés par les préfets ou les commissions locales. Ce rôle de conseil et surtout d'avis (sous l'autorité du ministre de l'Intérieur) marque la naissance de l'urbanisme d'Etat à la française. Le rôle de cette commission sera significatif dans l'émergence d'une production de plans d'aménagement types fixant les principes de création des grandes infrastructures de transports, d'énergie...

L'article 4 prévoit par ailleurs la mise en place d'une commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et villages siégeant sous la présidence du préfet. Elle réunit des structures départementales préexistantes, le conseil départemental d'hygiène, la commission départementale des sites et monuments naturels, le conseil départemental des bâtiments civils, des fonctionnaires départementaux, des élus municipaux, des délégués du patronage des Habitations à bon marché. Lieu d'écoute et d'échanges sur les projets, elle devait donner son avis sur les projets municipaux, les servitudes, les dérogations et surtout, produire les rapports destinés à la commission supérieure chargée d'accepter ou non les projets.

Complétant et modifiant la loi de 1919, la loi du 19 juillet 1924 sur les lotissements a pour objectif de réguler la prolifération des lotissements en périphérie des villes. Elle instaure de principe d'autorisation préalable et régit les divisions de propriété par une obligation de

---

<sup>48</sup> La Chambre des députés prorogera le délai de réalisation de trois ans supplémentaires par la loi du 3 décembre 1923.

créer des équipements collectifs avant la commercialisation des parcelles. Le lotissement devient une opération d'urbanisme privée placée sous le contrôle de la puissance publique. Incidemment dans son article 11, la loi fait apparaître le terme de « zone » ; le principe de « zonage » trouve ainsi sa première traduction sémantique. Le Conseil d'Etat reconnaîtra définitivement par un arrêté en 1934 la validité du « zoning », c'est-à-dire « *la légalité de la répartition du territoire d'une commune en zones assujetties à des servitudes d'urbanisme particulières* ». Le principe du zonage sera conforté par le mouvement moderniste et consacré par la Charte d'Athènes préconisant l'organisation de la ville par zones indépendantes et aux fonctionnalités spécifiques.

Les lois Cornudet introduisent une grande modernité dans des règles d'urbanisme qui s'appuyaient jusqu'ici sur des principes de l'alignement. Par la création des plans d'ensemble, ces lois marquent, d'une part, la naissance du droit de l'urbanisme et plus particulièrement de l'urbanisme de planification, d'autre part, le fondement d'un urbanisme d'Etat fixant les grands principes de développement des villes, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur et des préfets. Mais l'application de la loi n'est pas effective sur le terrain ; en 1939, seules dix pour cent des communes concernées ont élaboré un document. En 1945, sur 2 300 villes ayant l'obligation d'application de la loi, 600 seulement sont pourvues d'un plan d'aménagement. De plus, les plans issus des lois Cornudet, s'ils préfigurent l'idée des plans d'occupation des sols, restent davantage dans la filiation de l'esprit du « plan des artistes ».

***La poursuite d'une politique patrimoniale :***

*La loi du 2 mai 1930 concerne les sites naturels dont la conservation ou la préservation présente au point de vue artistique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général. Elle introduit deux niveaux de protection en fonction des caractéristiques et de la valeur patrimoniale du site :*

*- L'initiative de classement émane de la commission départementale des sites et est pris par arrêté ministériel, après enquête publique si le classement porte en tout ou partie sur des propriétés privées ; les sites classés ne peuvent être ni détruits ni modifiés dans leur état ou leur aspect sauf par autorisation spéciale du ministre chargé des sites ;*

*- L'inscription est possible sans le consentement du propriétaire ; la proposition est soumise pour avis au conseil municipal, avis réputé favorable passé un délai de trois mois. L'inscription n'oblige les propriétaires qu'à aviser l'administration quatre mois avant le début de tous travaux, autres que ceux d'exploitation courante.*

*Autour des sites classés ou inscrits, il peut être établi par le préfet une zone de protection. Les critères définis par la loi conduisent à protéger des sites d'une très grande diversité : espaces naturels, pays et terroirs, parcs et jardins, écrans paysagers des monuments historiques...*

## 5-2) La Loi du 14 mai 1932 et du 25 juillet 1935

Cette loi introduit un échelon supracommunal avec l'établissement d'un projet d'aménagement de la région parisienne (auquel seraient soumis les projets d'aménagement de 656 communes).

*« Son article premier édicte en effet que cette région sera aménagée conformément à un projet auquel seront subordonnés les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des communes qu'elle comprend. L'article second fixe les limites de la région à aménager et indique que le projet comportera un plan directeur et un programme général. L'article troisième prévoit que le projet régional, préparé sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur, sera soumis, avant d'être approuvé, à une enquête dans toutes les communes qu'il concerne et à l'avis d'un certain nombre d'assemblées »<sup>49</sup>.*

La possibilité d'établir de tels projets à une échelle intercommunale est élargie à l'ensemble du territoire par un décret loi du 25 juillet 1935.

La loi de 1932 introduit la notion de « plan d'aménagement » ne traitant pas seulement de la création des voies nouvelles mais de toutes les améliorations exigées pour l'équilibre parfait d'une cité : espaces de respiration, vastes artères pour la circulation, espaces libres pour les différents services publics, mesures de protection des paysages, des panoramas et des sites, créations de servitudes pour les constructions, développement des transports sur rail et sur route, régime des adductions d'eau potable et d'évacuation des eaux usées.

Le plan d'aménagement de la région parisienne, préfiguration des futurs schémas directeurs, est également appelé plan Prost du nom de l'architecte urbaniste en chef du comité supérieur, Henri Prost<sup>50</sup>, assurant la direction de l'équipe en charge de l'élaboration du plan. Avec son adjoint Jean Royer<sup>51</sup> et associé à Raoul Dautry<sup>52</sup>, il est un des artisans de la loi de 1932 par les travaux réalisés par ses équipes sur le département de la Seine : mise à jour des cartes, recensement des lotissements.

---

<sup>49</sup> ZIESENISS Charles-Otto., 1940, « *Les projets d'aménagement de la région parisienne* », in : *Annales de Géographie*, Persée, t. 49, N°227, pp. 28-34

<sup>50</sup> Henri Prost (25 février 1874 - 17 juillet 1959), architecte urbaniste français, Grand Pris de Rome en 1902, fondateur en 1911 de la Société française des urbanistes et fondateur avec Jean Royer de la revue *Urbanisme*, réalisa plusieurs plans de ville au Maroc (Casablanca, Fès, Marrakech, Rabat) sur la commande du maréchal Lyautey, gouverneur du Maroc colonial.

<sup>51</sup> Jean Royer (11 avril 1903 - 15 décembre 1981) est l'auteur des plans d'aménagement urbain de Bordeaux, Bourg-en-Bresse, Givors, Libourne, Orléans, Liège, Ouistreham, Saint-Emilion ;

<sup>52</sup> Raoul Dautry (16 septembre 1880-21 août 1951), polytechnicien et homme politique sous le gouvernement Daladier puis du général de Gaulle, participa et contribua en tant que ministre au développement du réseau ferré, devient en 1946 le premier administrateur du C.E.A. (Commissariat à l'énergie atomique).

Remis par le président du Comité supérieur au gouvernement le 14 mai 1934, le plan d'aménagement de la Région parisienne se présente sous la forme d'un dossier une notice descriptive, un programme et un plan au 1/50 000 mais aussi des plans plus précis au 1/10 000. Ce plan traite tout d'abord de l'utilisation du sol et des règlements de construction à travers notamment la détermination de périmètres et de zonings intérieurs définissant des règles relatives à la densité de la population, à la limitation du volume des constructions, à la proportion entre bâtisses et espaces libres, à la distance des habitations aux établissements industriels, aux règles d'esthétique urbaine... Les espaces libres et la protection des sites est abordée à travers la création d'espaces affectés à la promenade, de terrains de jeux ou de services publics non industriels (cités-jardins, cimetières...). Les entreprises industrielles sont soumises à des contrôles des bruits, fumées, odeurs. Des sites patrimoniaux sont identifiés et doivent faire l'objet d'une protection. Les services publics sont enfin examinés successivement : services des eaux, du gaz, de l'électricité, de l'assainissement, des ordures ménagères, des transports. Le programme édicte une réglementation des constructions qui varie selon les classes de communes et par zones.

Partie essentielle du plan, le chapitre consacré aux routes vise surtout à assurer l'entrée et la sortie de Paris aux automobiles ; le concept « d'auto-route » apparaît par l'élargissement des voies déjà existantes.

Soumis à enquête publique au mois d'août 1935, le plan fait l'objet d'un rapport défavorable motivé notamment par les sujets de financements. Soutenu par le gouvernement et par les ministres Daladier et Reynaud, le plan est finalement approuvé par décret le 22 juin 1939, approbation confirmée par la loi du 28 août 1941 qui en même temps étend les limites de la région parisienne à la totalité des départements de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne. Le gouvernement de Vichy crée également le Service d'Aménagement de la Région Parisienne (S.A.R.P.) appuyé par un Comité Consultatif (C.A.R.P.) chargé de la mise en œuvre du projet. La guerre de 1939-1945 ne permit pas la mise en œuvre du plan baptisé P.A.R.P. (Plan d'Aménagement de la Région Parisienne). Ce n'est qu'en 1958 que fut défini un Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale (P.A.D.O.G.), plan remplacé en 1965 par le S.D.A.U. issu des travaux conduits pendant plusieurs années par une équipe animée par Paul Delouvrier<sup>53</sup>. Document descriptif de sept pages seulement, comprenant également un

---

<sup>53</sup> Paul Delouvrier (25 juin 1914 - 16 janvier 1995), haut fonctionnaire sous la IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> République, occupa respectivement de 1961 à 1969 et de 1966 à 1969 le poste de délégué général au district de la région de Paris et

programme de servitudes de trente pages et une carte au 1/50 000, le plan PROST reste cependant le document de référence de la planification urbaine de la région parisienne dont les dispositions resteront en vigueur jusqu'en 1976 dans les communes où d'autres documents plus récents n'auront pas été élaborés.

Préfigurant les Plan d'Occupation des Sols et une forme de planification décentralisée, les plans d'aménagement ne connurent pas le succès escompté :

*« En 1940, 273 projets seulement avait été décrétés d'utilité publique alors que près de 2 000 communes étaient en principe tenues d'avoir un plan. La planification décentralisée, choix politique irréversible, devra attendre un demi-siècle pour entrer réellement en application ».*<sup>54</sup>

### 5-3) La Charte d'Athènes de 1933

Dans ce contexte de construction du cadre législatif du droit de l'urbanisme, la question de la planification urbaine suscite débats et controverses dans les milieux professionnels dits des « hommes de l'art ». Dans les nouveaux quartiers comme dans les projets de ville imaginés par Le Corbusier dans les années 1920, barres et tours sont alignées les unes par rapport aux autres selon une grille qui ignore la rue, simple voie de desserte. Sous l'égide de Le Corbusier et associant une trentaine d'architectes européens<sup>55</sup>, le quatrième Congrès international d'architecture moderne (CIAM) se tient à Athènes en 1933 après un voyage maritime parti de Marseille. En rupture avec des décennies de règles d'alignement, l'architecte affirme dès 1923 :

*« Il est temps de répudier le tracé actuel de nos villes par lequel s'accumulent les immeubles tassés, s'enlacent les rues étroites pleines de bruit, de puanteur de benzine et de poussières, et où les étages ouvrent à pleins poumons leurs fenêtres sur ces saletés... »*<sup>56</sup>.

Dès 1922, Le Corbusier avait insufflé à travers le courant du « Pavillon de l'Esprit Nouveau » sa vision d'un urbanisme moderne. A partir de l'analyse du cas particulier de Paris et partant de la projection d'une ville de plus d'un million d'habitants, l'architecte propose une solution

---

puis préfet et vice-président de la direction à l'aménagement du territoire sous de Gaulle ; principal artisan d'une politique de planification à travers la création des villes nouvelles, il est également à l'origine de la création de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région parisienne (I.A.U.R.P.) devenu l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (I.A.U.R.I.F.) en 1976.

<sup>54</sup> MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1996, « *Droit de l'urbanisme* », Universités francophones, ESTEM, Paris, 251p.

<sup>55</sup> Les membres fondateurs comptent notamment Pierre Jeanneret, André Lurçat, Hannes Meyer, Pierre Chareau, Victor Bourgeois...

<sup>56</sup> LE CORBUSIER, 1966, "*Vers une architecture*", Vincent et Freal, Paris, p. 43.



dénommée « Plan Voisin de Paris ».<sup>57</sup> Le plan propose d'organiser la ville à partir d'un centre constitué de dix huit tours d'habitations en forme de croix ; misant sur la forte valeur foncière du centre-ville, le projet doit apporter une forte valeur économique justifiant les constructions de grande hauteur. Les axes de circulation sont organisés de manière radiale à partir des deux voies structurantes de cent vingt mètres de large, d'orientation Nord-Sud et Est-Ouest et se croisant au centre du plan. Ces voies doivent amorcer les grands axes de circulation vers les grandes villes françaises et européennes. Anticipant sur le développement des transports aériens, on envisage même la réalisation d'un aéroport au centre même de la ville, imaginant que les avions se poseraient, à court terme, verticalement. Suscitant de vives polémiques, le plan constitue davantage un manifeste à une nouvelle vision urbaine ; évoluant jusqu'au milieu des années quarante, ce plan ne restera de fait qu'au stade de projet sans traduction opérationnelle.

Le courant du « Mouvement moderne » issu du CIAM, également influencé par le mouvement du Bauhaus, propose une approche fonctionnaliste de la ville, supposant la création de zones spécialisées. Ce concept introduit de nouvelles réponses en matière d'habitat, de déplacement. Il conduit notamment, dans un souci d'économie de l'espace à la création de tours d'habitations, à la séparation des zones d'habitations et des voies de transports, à la création d'espaces verts. Traduit dans la Charte d'Athènes publiée en 1943, le concept fondateur de l'architecture et de l'urbanisme moderne est décliné en 95 points traitant de la planification et de la construction des villes dont les principes fondamentaux sont résumés dans le propos suivant :

*« Le soleil, la verdure et l'espace sont les trois matériaux de l'urbanisme "... Les clefs de l'urbanisme sont les quatre fonctions : habiter, travailler, se récréer, circuler"... Les plans détermineront la structure de chacun des secteurs attribués aux quatre fonctions-clefs et ils fixeront leurs emplacements respectifs dans l'ensemble. Les fonctions-clefs auront chacune leur autonomie »*<sup>58</sup>.

Après l'instauration des « plans d'aménagement » qui amorce l'idée d'une planification urbaine basée sur l'identification de « zones », ce courant conforte le principe de « zoner » la ville selon les temps de la vie comme le note Le Corbusier :

*« La répartition spatiale de l'habitation est sanctionnée par l'usage et par des dispositions éditoriales considérées comme justifiées : le zonage ».*

---

<sup>57</sup> Du nom des constructeurs d'avions et d'automobiles qui apportèrent leur appui financier aux architectes du « Pavillon de l'Esprit Nouveau ».

<sup>58</sup> LE CORBUSIER, 1943, "La Charte d'Athènes", 1ère éd. Plon, Paris, Nouv. Ed. Le Seuil, Paris (1971), 21 p.

Ces concepts seront adoptés par les urbanistes pour la reconstruction des villes européennes après la Seconde guerre mondiale (Firminy-vert, Dresde) mais aussi dans certaines capitales comme Brasilia.

Dénonçant un urbanisme « *inhospitalier* », les critiques s'abattent sur les réalisations des grands ensembles répondant aux principes de cet urbanisme moderne ; le caractère industriel de la construction et sa traduction tendant à produire de la standardisation sont vivement dénoncés :

*« La Charte d'Athènes a constitué pour les Etats un outil opportun pour justifier le passage en force de l'industrialisation dans la production du bâtiment. La préfabrication en usine d'éléments de construction a pu atteindre dans les années 60-70 une dimension significative qui a permis de faire face à une crise de logement...l'urgence et la quantité en viennent à justifier une standardisation qui élève la répétition au rang d'une raison esthétique à laquelle les architectes se rangeront docilement ».*<sup>59</sup>

La contestation de ces concepts se poursuivra jusqu'à la fin des années soixante-dix qui marque le déclin de « l'architecture et de l'urbanisme moderne ». Les philosophes s'étant également emparés du sujet, leurs analyses bousculent les doctrines établies et notamment le courant moderniste. Le philosophe et sociologue Henri Lefebvre<sup>60</sup> livre des analyses clairvoyantes sur la disparition de la « forme urbaine » et plus particulièrement le rôle de la rue, fonctions abandonnées par l'urbanisme moderne : « *la fonction informative, la fonction symbolique, la fonction ludique* ». <sup>61</sup>

***La poursuite d'une politique patrimoniale :***

*La loi du 25 février 1943 complète la loi de 1913 qui s'attachait uniquement au monument en tant que tel ; la loi de 1943 fait naître la notion d'abords de ces mêmes monuments en instaurant une servitude d'utilité publique dans un périmètre d'un rayon de cinq cents mètres aux abords des monuments protégés dans lequel l'architecte des bâtiments de France (A.B.F.) doit délivrer son visa conforme à toute demande d'autorisation de travaux.*

<sup>59</sup> PINSON Daniel, 1996, "Architecture et modernité", Flammarion, Paris, pp. 41-42.

<sup>60</sup> Henri Lefebvre (1901 - 1991), philosophe, sociologue et géographe, adhérent du Parti Communiste Français dont il est exclu en 1958, publiera plusieurs ouvrages traitant de la ville et plus particulièrement l'idée de droit à la vie urbaine dans son ouvrage « *La production de l'espace* » (1974, Anthropos).

<sup>61</sup> La contestation se poursuivra jusqu'en 1976, notamment sous l'impulsion de Jean NOUVEL, co-fondateur du mouvement « Mars 1976 » ; l'introduction des principes de développement durable à l'urbanisme aboutira en 1994 à la Charte d'Aalborg, adoptée par plus de deux mille cinq cent cinquante villes européennes et dont les fondements sont en rupture complète avec la Charte d'Athènes.

#### 5-4) La grande loi sur l'urbanisme du 15 juin 1943

Ce texte constitue une date historique en faisant le premier emploi du mot « urbanisme » dans l'intitulé d'une loi à la fois centralisatrice et autoritaire qui donne à l'Etat la maîtrise de l'urbanisme<sup>62</sup>.

Elle marque également une volonté de rupture avec un urbanisme qui s'est fait pendant toute la période de l'Entre-deux-guerres sous la forme pavillonnaire, lotissements découpés et vendus par des spéculateurs peu enclin à investir dans les infrastructures et équipements nécessaires à l'implantation de véritables quartiers d'habitations. Les banlieues ainsi constituées accueillent une population ouvrière pauvre, occupant des logements souvent insalubres ; sur les douze millions de logements existants en France en 1946, seule la moitié est équipée de l'eau courante.

Plus qu'une synthèse des législations antérieures, la loi de 1943<sup>63</sup>, qui comprend 114 articles, réforme le cadre de l'urbanisme réglementaire autour de trois axes : la création d'une administration centrale de l'urbanisme, une redéfinition des plans d'aménagement, un renforcement de la réglementation.

Renforçant les services de l'Etat dans ce domaine, la loi prévoit tout d'abord la création, à l'échelon central, d'une direction de l'urbanisme au sein de la délégation à l'équipement national et à l'échelon régional des Services extérieurs placés sous l'autorité d'un Inspecteur Général de l'Urbanisme.

S'inspirant de la loi de 1932 et 1935 instaurant la création des plans d'aménagement, la loi définit deux types de projets d'aménagement :

- Les projets intercommunaux établis dans le cadre de groupements d'urbanisme qui regroupent les communes liées par un intérêt commun. Ces groupements, qui s'inspirent des régions d'urbanisme de la loi de 1935, sont constitués à l'initiative des maires ou du Délégué Général à l'Equipement National (DGEN). Le suivi et l'approbation du projet sont très largement encadrés par le DGEN qui exerce un contrôle quasi complet au cours de la démarche. Le projet est soumis à enquête publique et approuvé par décret en Conseil d'Etat.

---

<sup>62</sup> JACQUOT Henri, 1987, « *Droit de l'urbanisme* », Dalloz, Paris, 6<sup>e</sup> édition, 2008, 978 p. / SAVY Robert, 1981, « *Droit de l'urbanisme* », PUF, Thémis, 683 p. / MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1996, « *Droit de l'urbanisme* », Université francophones, Savoir Plus Universités, Editions ESTEM, Paris, 251 p. / CHOAY Françoise, 1985, « *Production de la ville, esthétique urbaine et architecture* », in *Histoire de la France urbaine*, tome 5, sous la direction de Georges Duby, Seuil, pp. 233 à 281

<sup>63</sup> Confirmée à la Libération par l'ordonnance du 27 octobre 1945.

- Les projets d'aménagement communaux suivent une évolution similaire aux documents supérieurs. Ils sont obligatoirement établis dans les communes de plus de dix mille habitants, dans celles comprises dans un groupement d'urbanisme quel que soit leur chiffre de population, dans celles nécessitant un effort de reconstruction et dans celles soumises au régime des stations classées. L'initiative est prise par le maire ou en cas de carence par le Délégué Général qui, dans les deux cas, a la responsabilité de l'élaboration du projet. Les dépenses relatives à l'élaboration du plan sont prises en charge par l'Etat et non plus par la commune.

Enfin, renforçant également la réglementation de l'urbanisme, la loi prévoit d'étendre à tous les projets d'aménagement les mesures de sauvegarde prévues en 1935 pour les projets régionaux. De même est légalisée la possibilité de diviser le territoire en zones distinctes, déjà utilisée dans la pratique et admise par le Conseil d'Etat en 1934. Surtout, le principe de la non-indemnisation des servitudes d'urbanisme est posé, sauf si ces dernières entraînent une modification de l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain. Ce principe est encore aujourd'hui en vigueur (cf. art. L.130-5 CU) et constitue l'un des piliers de notre droit de l'urbanisme.

Le titre VII de la loi est consacré aux lotissements qu'il s'agit de contrôler plus étroitement. La notion de lotissement est clairement définie. Le rôle du préfet est accru par son autorité à délivrer les certificats attestant l'exécution des formalités permettant la vente des lots.

Le permis de construire, qui ne s'appliquait antérieurement que dans certaines villes aux termes de la loi du 14 mars 1919 (secteurs concernés par des projets d'aménagement et d'embellissement) est généralisé et unifié. Il est délivré par le Préfet au nom de l'Etat.

Dans le prolongement des lois Cornudet, puis des lois de 1932 et 1935, la loi de 1943 poursuit le principe de désignation de « zones » où sont définies des règles d'urbanisme spécifiques. Le territoire est divisé en une dizaine de « circonscription d'urbanisme ». Préfigurant un urbanisme de « zonage », la loi témoigne également des courants qui apparaissent sur les problématiques de planification urbaine :

*« Cette loi peut être interprétée comme un compromis entre les deux courants qui s'opposent à la veille de la Seconde Guerre mondiale : le courant « culturaliste » qui préconise un zonage morphologique tenant compte de la nature des paysages urbains et de leur perception, et qui cherche à protéger l'existant tout en évitant à la fois de développer les ségrégations sociales et de porter atteinte aux intérêts des propriétaires fonciers ; et le courant « progressiste » largement fondé sur les principes de la Charte d'Athènes. Si le zonage permet donc d'organiser la ville future et de contrecarrer la spéculation foncière, il*

*tend à créer, dans le même temps, des unités de vie artificielles, c'est-à-dire des zones résidentielles bien vite confondues avec les « quartiers d'habitation », puis les « quartiers » tout court ».*<sup>64</sup>

En modernisant et complétant le cadre des dispositions législatives antérieures, la loi de 1943 conforte les principes des projets intercommunaux établis dans le cadre de groupements d'urbanisme préfigurant les outils de planification contenus dans la L.O.F. Loi autoritaire issue du régime de Vichy, elle a permis à l'Etat et à son administration de faire appliquer d'anciennes mesures qui ont été reprises, perfectionnées et complétées.

### 5-5) L'impact de la décennie de la Reconstruction

Les lendemains de la Seconde guerre mondiale s'ouvrent sur l'immense chantier de la reconstruction : 4 millions de logements sont à construire ou reconstruire ; 1,9 million de logements ont été endommagés soit 20% du parc existant en 1939 ; 460 000 bâtiments d'habitations ont été totalement détruits<sup>65</sup>. Une politique de production à grande échelle de logements doit s'imposer pour répondre à une situation particulièrement dégradée sur l'ensemble du territoire car au-delà de la pénurie de logements se pose le problème de la qualité des logements qui ont échappé aux destructions : sur les 13,1 millions de résidences principales que compte la France en 1946, moins de 700 000 disposent de tout le confort moderne (eau courante, WC à l'intérieur, douche ou baignoire, électricité et chauffage central).

La décennie de la reconstruction est marquée par deux éléments majeurs qui ont impacté le cadre de l'urbanisme dans son fond et dans sa forme. D'une part, le rapport d'Eugène Claudius-Petit, qui prône justement une politique de production massive de logements, pose les bases d'une première véritable politique d'aménagement du territoire national, remettant en cause le caractère trop local des outils en vigueur face aux enjeux nationaux et dénonçant une planification trop sectorielle sans coordination ni transversalité. D'autre part, et en lien avec l'urgence de la reconstruction, la profusion de textes visant à faciliter les opérations d'urbanisme conduit le législateur à codifier l'ensemble des textes à travers la constitution du code de l'urbanisme.

---

<sup>64</sup> VIEILLARD-BARON Hervé, « *Le zonage en question* », Ceras, *Revue Projet* n°312, Septembre 2009

<sup>65</sup> [www2.logement.gouv.fr](http://www2.logement.gouv.fr)

Sur le plan politique, la notion d'aménagement du territoire fait son entrée en scène à partir de 1950 avec la création le 5 avril de la Commission centrale pour l'étude du plan d'aménagement national et dont le secrétariat est assuré par la Direction de l'Aménagement du Territoire. Outil de soutien financier au plan national d'aménagement du territoire, le Fond National d'Aménagement du Territoire (F.N.A.T.), est créé par la loi n° 50-957 du 8 août 1950 et est destiné à faciliter le financement des réalisations de zones d'habitations et de zones industrielles. Au plan administratif, la mise en œuvre opérationnelle de cette politique se traduit par la disparition du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme au profit de deux ministères chargés des questions spatiales : le ministère de l'aménagement du territoire et de l'équipement.

L'urgence de la reconstruction de milliers de logements au lendemain de la Seconde guerre mondiale accélère ainsi la production de textes législatifs dans le domaine de l'urbanisme et de la construction.

#### ***Dates clefs de la décennie de la Reconstruction***

- **1944** (octobre) : création du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (M.R.U.), Raoul Dautry ministre.
- **1945** : première exposition de la Reconstruction à Paris à la gare des Invalides.
- **1947** : exposition internationale de l'Urbanisme et de l'Habitation au Grand Palais.
- **1948** : arrivée d'Eugène Claudius-Petit au M.R.U.
- **1948** : Naissance du mouvement des Castors.
- **1947 à 1953** : premier Plan de reconstruction sous la direction de Jean Monnet nommé commissaire au Plan de 1945 à 1952, initiateur d'une politique de planification économique en France et acteur de premier plan dans la fondation de l'Union européenne.
- **1950** : création du Fond national pour l'Aménagement du territoire (F.N.A.T.).
- **1950** (21 juillet) : loi sur le régime d'aides financières à la reconstruction ; les H.B.M. (Habitations à Bon Marché) deviennent les H.L.M. (Habitations à Loyer Modéré) ; l'Etat confie au mouvement H.L.M. la responsabilité de la construction massive de logements sociaux.
- **1951** : loi prévoyant la création des Établissements Publics d'Aménagement (E.A.P.) ou des Sociétés d'Économie Mixte (S.E.M.) pour réaliser des aménagements régionaux.
- **1952** : loi sur la responsabilité financière de l'Etat vis-à-vis de l'aménagement de tous les lotissements.
- **1953** : loi sur la création de logements sociaux ; loi étendant le champ de l'expropriation aux opérations d'urbanisme ; le M.R.U. devient le Ministère de la Reconstruction et du Logement ; Pierre Courant succède à Eugène Claudius-Petit.
- **1953** (loi du 6 août 1953 et ordonnance du 23 octobre 1958) : élargissement des possibilités d'expropriation à destination des constructeurs privés. Réforme des primes et prêts du Crédit Foncier, mise en place de l'épargne logement, création du 1% logement...
- **1954** (1 février) : appel de l'abbé Pierre en faveur des « couche-dehors ».

## 5-6) La naissance d'une politique d'aménagement du territoire

Dans le même esprit de la politique de planification initiée par Jean Monnet à travers le premier Plan, la reconstruction des logements détruits et la rénovation des centaines de milliers d'habitations insalubres passent par la mise en œuvre d'un vaste plan d'action à l'échelle nationale et porté par une véritable politique d'aménagement du territoire supposant une vision nationale coordonnée et une remise en question des outils d'urbanisme mis en œuvre jusqu'alors.

Sous l'impulsion d'Eugène Claudius-Petit<sup>66</sup>, ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme de 1948 à 1953, se dessinent ainsi les lignes d'une politique d'aménagement du territoire à travers son rapport présenté au conseil des ministres et intitulé « *Pour un plan national d'aménagement du territoire* ». L'exigence d'une stratégie nationale fut confortée par le constat du géographe Jean-François Gravier dans son ouvrage publié en 1947 « *Paris et le désert français* », faisant le constat du déséquilibre provoqué par le développement exorbitant de l'agglomération parisienne au détriment du reste du pays et notamment des agglomérations provinciales.

Le rapport d'Eugène Claudius-Petit, considéré comme le texte fondateur de la politique d'aménagement du territoire en France, pose les grandes orientations en matière de logements mais surtout de planification territoriale en dénonçant l'insuffisance des outils locaux face aux enjeux nationaux :

*« L'aménagement du Territoire se distingue du plan de production et d'équipement par le fait qu'il ne concerne pas tant des problèmes de production que (...) des problèmes de répartition et de meilleure utilisation du terrain. Il déborde des plans d'urbanisme parce qu'il pose les problèmes non pas dans le cadre des villes et des agglomérations, mais dans le cadre des régions, et du territoire national tout entier. En gros, l'Aménagement du Territoire, c'est la recherche dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques »<sup>67</sup>.*

---

<sup>66</sup> Eugène Claudius-Petit (22 mai 1907 - 24 octobre 1989), ministre au M.R.U. du 11 septembre 1948 au 7 janvier 1953 ; résistant membre fondateur du Conseil National de la Résistance. Figure politique centriste, élu député de la Loire, il occupe également le poste de ministre du travail et de la sécurité sociale. Il dirige la Sonacotra de 1956 à 1977. Ami de Le Corbusier, fait réaliser par l'architecte dans la ville de Firminy, dont il est maire, une cité radieuse ainsi que divers équipements publics Il joue un rôle important dans l'adoption de la loi sur l'avortement en 1974. Originaire d'Angers, sa ville natale.

<sup>67</sup> ALVERGNE Christel, MUSSO Pierre, 2003, « Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation », DATAR, La Documentation Française, Paris, 400 p.

Dans ce sens, le rapport apporte une lecture critique du cadre de l'urbanisme mis en place depuis 1919 :

*« Les principes d'un aménagement fonctionnel ont été définis, pour les villes et les villages, par la législation de 1919, puis étendus aux régions en 1935. La loi d'urbanisme de 1943 codifie les textes antérieurs sans élargir leur objet et sans apporter d'innovation marquante : bien qu'elle constitue un Comité National d'Urbanisme ayant compétence pour se prononcer sur les questions d'Aménagement National, elle ne contient aucune indication positive sur ce sujet, et traite uniquement des projets communaux et régionaux ainsi que des lotissements. Cependant, il est bien évident que les phénomènes économiques et démographiques, avec leurs conséquences sur l'équipement immobilier et la structure foncière, ne peuvent plus être contenus dans le cadre trop étroit de la commune et même de la région, telle que l'entend la loi d'urbanisme, c'est-à-dire un simple groupement de communes liées par une similitude d'intérêts »<sup>68</sup>.*

Le rapport alerte également sur le risque d'un développement déséquilibré du fait de l'absence de vision nationale et coordonnée :

*« Il est bien évident que la répartition, à travers le territoire national, des équipements essentiels du pays et des groupes d'habitations qui en sont souvent le complément, ne peut être laissée au gré d'initiatives dispersées, sans autre précaution que d'observer les règles d'urbanisme communal ou régional, sous peine d'engendrer un désordre profond, d'autant plus désastreux qu'il s'inscrirait sur le sol en signes durables, sous les espèces de la pierre, du fer et du béton. Il est certain qu'une partie de ces équipements fait déjà l'objet d'une planification à l'échelon national (...). Mais cette coordination se fait par secteurs verticaux, par branches d'activités, et qu'il y a lieu de craindre que les différents services responsables, entraînés par les nécessités techniques qui leur sont propres, ne négligent celles des secteurs voisins »<sup>69</sup>.*

Cette nécessité d'une politique nationale d'aménagement du territoire, conduisant l'ensemble des politiques sectorielles et orientant le contenu des documents de planification autour d'enjeux nationaux est clairement énoncée dans la conclusion du rapport. Elle constitue sans doute une forme de préfiguration de l'esprit des grandes lois d'urbanisme qui se succéderont au cours des décennies suivantes autour d'enjeux nationaux : loi de 1967, loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000 sur les enjeux de lutte contre l'étalement urbain, loi Grenelle 2 de 2010 pour un urbanisme durable :

*« Il est permis de conclure que notre législation d'urbanisme n'est pas à la mesure des profondes mutations qui, dans l'ordre économique, démographique et social, sont en voie de s'accomplir dans notre pays, et de bouleverser sa structure ; (...) nos méthodes d'aménagement sont au niveau de la commune, sinon de la parcelle ; il faut les élargir, les mettre à l'échelle des faits économiques et sociaux de notre temps. Une politique d'aménagement du territoire ne portera ses fruits que si elle est conçue et poursuivie dans le*

---

<sup>68</sup> Ibid., Note 67

<sup>69</sup> Ibid., Note 67



*cadre de la nation tout entière ; les plans d'urbanisme, communaux et régionaux, devront s'insérer dans les grandes perspectives d'un Plan d'Aménagement National »<sup>70</sup>.*

## 5-7) La création du code de l'urbanisme

C'est au cours de cette décennie de la reconstruction que se constitue le cadre législatif contemporain de l'urbanisme ; en effet, la loi du **23 mai 1953** engage la procédure de codification des textes législatifs concernant l'urbanisme et l'habitation et aboutit au décret du **26 juillet 1954** instaurant le Code de l'urbanisme et de l'habitation.

Un an plus tard, le décret du **25 août 1955** crée le Règlement National d'Urbanisme (R.N.U.) qui détermine les règles de localisation, de desserte, d'implantation, de volume et d'aspect des constructions en dehors des plans d'urbanisme.

Dans le domaine du logement, la loi-cadre du 7 août 1957 met en place la politique des Zones à Urbaniser en Priorité (Z.U.P.). Premier outil de ce qui amorcera par la suite une politique de la ville, la loi prévoit un programme quinquennal de construction de logements HLM (trois cent mille par an)<sup>71</sup> ; incitant à la construction de logements collectifs sous la forme de grands ensembles, la politique des Z.U.P. marque une rupture avec l'urbanisation pavillonnaire qui avait dominé pendant la période de l'Entre-deux-guerres. Dans sa vocation d'outil d'aménagement, la Z.U.P. introduit une innovation en prévoyant dans son programme la création d'équipements collectifs nécessaires à la vie du nouveau quartier. Implantées à la périphérie immédiate des villes de plus de dix mille habitants, les Z.U.P. apportent une réponse surtout quantitative à la demande de logements. Dans le même temps, les premiers mécanismes de rénovation urbaine se mettent en place, notamment dans le but de faciliter l'accès de l'automobile.

Dans le domaine de l'urbanisme de planification, c'est le décret du **31 décembre 1958** qui constitue la principale évolution des projets d'aménagement issus de la loi de 1943. Introduite par le ministre Pierre Sudreau<sup>72</sup>, la loi fait évoluer les documents d'urbanisme selon deux niveaux hiérarchiques et territoriaux :

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, Note 67

<sup>71</sup> En dix ans, 195 Z.U.P. seront aménagées produisant 803 000 logements sur toute la France.

<sup>72</sup> Pierre Sudreau (13 mai 1919 - 22 janvier 2012), commissaire à la Construction et à l'Urbanisme de la région parisienne de 1955 à 1958, devient ministre de la Construction en 1958 et 1959, ministre de l'Éducation nationale en 1962.

- « les plans d'urbanisme directeur » succèdent aux projets d'aménagement ; ils sont arrêtés au niveau central et dessinent le cadre général de l'aménagement;
- « les plans d'urbanisme de détail » qui apportent des compléments concernant certains secteurs ou quartiers et qui peuvent être facilement révisés ou adaptés.

La décennie des années soixante est marquée par la poursuite de l'adoption de différents textes complétant les dispositifs déjà mis en œuvre :

- Décret du 13 avril 1962 permettant aux petites communes de se doter d'un « plan d'urbanisme sommaire »,
- Loi du 21 juillet 1962 instituant les Zones d'Aménagement Différé (Z.A.D.),
- Loi du 4 août 1962 et décret du 13 juillet 1963 relatif aux secteurs sauvegardés,
- Décret du 14 février 1963 portant création de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (D.A.T.A.R.)<sup>73</sup>.

#### 5-8) La loi Malraux, première loi associant urbanisme et patrimoine

La décennie des années soixante est également marquée dans le domaine du patrimoine par le rôle d'André Malraux<sup>74</sup> qui initie une politique de restauration des grands monuments historiques français : loi du 21 juillet 1962 complétant la loi de 1913 sur les monuments historiques, adoption le 31 juillet de la loi-programme sur la restauration de grands monuments historiques (le Louvre, les Invalides, Versailles, Vincennes, Fontainebleau, la cathédrale de Reims, Chambord).

Complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique français amorcée au milieu du XIXe siècle, il porte une nouvelle loi qui vise à préserver l'intégrité des quartiers historiques dans les démarches de renouvellement urbain, en particulier en étendant la notion de patrimoine aux ensembles urbains historiques. Cette orientation s'inscrit en particulier en contrepoint des démolitions brutales liées à la réalisation des grands ensembles dans le cadre des opérations de rénovation urbaine qui ont entraîné la destruction d'ensembles urbains historiques. C'est dans ce double objectif urbain et patrimonial que la loi du **4 août 1962**, dite loi Malraux, instaure la création des secteurs sauvegardés, véritables documents

<sup>73</sup> Olivier Guichard fût le premier délégué à la D.A.T.A.R., maire de La Baule de 1971 à 1995, député de la Loire-Atlantique de 1967 à 1977, président de la région des Pays de la Loire de 1974 à 1998, ministre d'Etat chargé de l'Aménagement du Territoire, de l'Equipement et des Transports en 1974.

<sup>74</sup> André Malraux (3 novembre 1901 - 23 novembre 1976), instaure la loi durant sa fonction de Ministre d'Etat en charge des affaires culturelles de 1959 à 1969.

d'urbanisme qui préservent les ensembles urbains présentant un intérêt architectural, esthétique et historique, en précisant les conditions de gestion et permettant la réhabilitation des immeubles. Les règles spécifiques à un secteur sauvegardé sont inscrites dans un plan de sauvegarde et de mise en valeur (P.S.M.V.) élaboré par l'Etat et qui se substitue au document d'urbanisme initial.

Dans un souci de permettre aux propriétaires de biens situés en secteur sauvegardé d'assurer la rénovation de leur patrimoine, la loi prévoit un dispositif d'avantages fiscaux qui constitue un élément novateur en matière d'incitation à la rénovation.

***La poursuite d'une politique environnementale :***

*La loi du 22 juillet et un décret du 31 octobre 1960 instaurent la création de parcs naturels nationaux ; en ajoutant à la sauvegarde des espèces et des écosystèmes l'objectif de mise en valeur du tissu socio-économique environnant, la place de l'homme est d'emblée réaffirmée et considérée comme indissociable des espaces naturels exceptionnels. Des réserves intégrales sont créées afin d'assurer une protection plus grande de certains éléments de la faune et de la flore. La zone périphérique permet l'application de mesures visant à réaliser des aménagements d'ordre social, économique et culturel tout en rendant plus efficace la protection de la nature. Procédure longue et complexe, le classement en parc naturel national est effectué par décret en Conseil d'Etat après consultation des acteurs locaux et enquête publique. Singularité juridique, le déclassement d'un parc naturel national n'est pas prévu car il impliquerait une disparition des motifs écologiques de sa protection.*

## 5-9) Les bases de l'intercommunalité

L'ordonnance du 5 janvier 1959<sup>75</sup> créant les districts puis la loi du 31 décembre 1966<sup>76</sup> instituant les communautés urbaines marquent une nouvelle avancée vers une intercommunalité plus ambitieuse. Ces nouveaux établissements de coopération intercommunale (E.P.C.I.) exercent des compétences imposées par la loi et disposent du droit de lever l'impôt. Cette intercommunalité fédérative et à fiscalité propre est également associée à l'idée de projet de territoire. Si la fonction première reste une optimisation des ressources financières et la rationalisation des dépenses publiques, s'ajoute désormais l'idée de projet commun supposant un renforcement de la cohésion et de la solidarités entre les

<sup>75</sup> Journal Officiel de la République Française du 6 janvier 1959 : Ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts ancien intitulé modifié par la loi du 31 décembre 1970 : ordonnance tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations.

<sup>76</sup> Journal Officiel de la République Française du 4 janvier 1967 : Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

différentes communes membres. Il s'agit, à travers des choix politiques partagés, de préparer l'avenir du territoire. Cette nouvelle base d'organisation des territoires prépare ainsi le mouvement de décentralisation renforçant le rôle des collectivités territoriales dans la définition de projet d'aménagement et plus particulièrement dans l'élaboration des documents d'urbanisme, mouvement qui sera le plus significatif à partir des années quatre-vingt.

A l'aube de la grande réforme de 1967 qui constitue une refondation des documents d'urbanisme et qui pose le cadre contemporain des outils de la planification urbaine, la succession de plusieurs décennies d'élaboration de règles puis de lois, dans les domaines de l'urbanisme, de la santé publique et progressivement du patrimoine et de l'environnement ont dressé une image contrastée du paysage de l'urbanisme en France :

- La genèse historique à partir du principe de la « règle » reste présente dans l'esprit des documents qui visent à réglementer l'acte de construire et d'aménager ; un urbanisme de réglementation se met en place sous l'autorité du pouvoir central, régalien puis républicain;
- Dans le même temps, le besoin de disposer d'une vision plus prospective du développement des villes et du territoire national impose de faire évoluer les outils et documents réglementaires vers des documents plus stratégiques, dessinant les formes d'un possible futur de ces territoires ; les plans font leur apparition, avec leur nécessaire déclinaison en fonction des échelles de territoires : la région, la ville, le village... ;
- Le cadre de réflexion se complexifie, passant de l'exigence esthétique et sécuritaire de la règle de l'alignement au croisement de ces mêmes attentes avec des impératifs de santé publique, d'équilibre social, d'économie de moyens, de patrimoine ; le cadre législatif s'étoffe de textes qui traitent de manière conjointe les questions de logements et de santé publique, d'économie et de construction, d'urbanisme et de patrimoine, d'aménagement et de logements sociaux... ;
- La complexité des enjeux et des procédures suppose de clarifier le rôle des acteurs « historiques », publics et privés, locaux ou nationaux, mais aussi de créer de nouvelles structures, de nouveaux services;
- Le passage de l'outil d'encadrement à celui de l'opérationnalité implique une plus grande exigence et plus grande précision dans la définition des outils de planification : l'acte du « zonage » imprègne tous les documents de planification mis en œuvre ;
- L'émergence des enjeux autour des questions d'urbanisme conforte l'Etat et ses services centraux dans un rôle autoritaire de décideur et de contrôle des politiques locales ; d'abord régalien, l'urbanisme devient d'Etat ;

- Mais dans le même temps, s’esquissent les prémices d’une politique de décentralisation conférant aux collectivités locales une capacité de décision et une capacité d’initiative dans l’élaboration de projets et de documents de planification urbaine, souvent en concertation avec l’Etat ;
- La prise en compte de l’environnement reste cantonnée à une approche de santé publique en ce qui concerne les problématiques d’habitats, et patrimoniale, en ce qui concerne la préservation d’un héritage historique, de monuments, de sites naturels ou urbains qu’il convient de protéger de toute altération.

## **6) La réforme de 1967, une refondation des documents d’urbanisme**

Dans le prolongement de l’esprit des lois Cornudet et de la loi de 1943, la loi de 1967 s’appuie sur l’idée d’étendre à l’ensemble du territoire national l’application de documents de planification urbaine avec un double objectif : assurer la maîtrise de l’utilisation des sols et organiser le développement des agglomérations urbaines. Portant dans son intitulé les termes « d’orientation foncière », la loi signifie clairement son intention d’agir par la maîtrise du foncier. Pour comprendre la portée de cette loi souhaitant agir sur le foncier, il faut rappeler le contexte général de l’urbanisme et plus généralement celui de l’aménagement du territoire en cette fin des années soixante.

L’héritage urbain des Trente Glorieuses et de la période de la Reconstruction a suscité une réflexion sur la question de l’aménagement du territoire national, la question du développement urbain ne devant plus être vu à l’échelle des agglomérations urbaines mais à travers une vision nationale. La création du F.N.A.T. en 1950, le rapport d’Eugène Claudius-Petit en 1953 puis la création de la D.A.T.A.R. en 1963 constituent les premiers signes de la mise en œuvre d’une politique nationale d’aménagement du territoire, avec pour ambition de rétablir un développement équilibré entre la région parisienne et le reste du territoire français. Du point de vue de l’aménagement du territoire, l’idée sous-jacente à la loi de 1967 est bien de renforcer ces agglomérations provinciales en tant que métropole d’équilibre<sup>77</sup> en utilisant les outils de planification du foncier. Le Schéma National d’Aménagement du Territoire

---

<sup>77</sup> Huit métropoles d’équilibre sont créées en 1963 (Lyon-Saint Etienne-Grenoble, Aix-Marseille, Lille-Roubaix-Tourcoing, Toulouse, Bordeaux, Nantes-Saint Nazaire, Strasbourg, Nancy-Metz), liste élargie par la suite à dix villes considérées comme des centres régionaux puis à vingt-quatre villes ayant une « fonction régionale incomplète » (ROCHEFORT Michel, 2002, « *Des métropoles d’équilibre aux métropoles d’aujourd’hui* », *Strates* [En ligne], Hors-série 2002, mis en ligne le 02 mai 2005). L’expression de « villes assimilées aux métropoles d’équilibre » a été appliquée par exemple à Rennes, Rouen, Dijon, Clermont-Ferrand ou Nice. Dans un second temps, ont été ajoutées Montpellier, Caen, Limoges, Saint-Etienne, Grenoble.

constitue ainsi le sommet d'un système pyramidal s'imposant aux documents d'urbanisme aval. Du point de vue urbain, l'idée centrale de la réforme est de séparer le projet d'urbanisme de sa mise en œuvre locale pour n'accorder des droits nouveaux de constructibilité qu'au fur et à mesure de l'aménagement effectif des terrains. La loi aboutit à séparer ainsi l'outil prospectif amont de l'outil réglementaire local. Mais la loi doit être également comprise au travers d'enjeux économiques et notamment de la place de l'agriculture dans l'économie française. Le plein essor de l'agriculture au lendemain de la Seconde guerre mondiale s'appuie sur une modernisation forte de celle-ci : mécanisation, regroupements des exploitations, remembrements, développement de l'industrie agro-alimentaire supposent la protection des espaces agricoles menacés par l'extension urbaine.

### 6-1) Les nouveaux outils de la planification urbaine

Principal artisan de la loi, Edgar Pisani<sup>78</sup>, alors ministre de l'Équipement du général de Gaulle, avait d'abord été ministre de l'Agriculture et avait lancé une politique foncière interventionniste avec la création des Sociétés d'Aménagement Foncier de l'Espace Rural (S.A.F.E.R.). Cette première expérience à l'agriculture explique le fait que la question du foncier soit au centre de son texte de loi sur l'urbanisme.

Adoptée le 30 décembre 1967, la loi n° 67-1253 dite d'orientation foncière (L.O.F.) instaure quatre outils complémentaires ayant respectivement une portée dans les domaines de la planification urbaine, l'urbanisme opérationnel et la fiscalité de l'urbanisme :

- Un outil prospectif et prévisionnel constitué par le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (S.D.A.U.), constituant le projet politique d'urbanisme, document sans conséquence immédiate sur le droit des sols et non opposable ;
- Un outil réglementaire et opposable, le Plan d'Occupation des Sols (P.O.S.) définissant le droit des sols et dressant la liste exhaustive des interdictions à respecter pour l'attribution d'un permis de construire ;
- Un outil d'urbanisme opérationnel, la Zone d'Aménagement Concertée (Z.A.C.), pour organiser l'urbanisation nouvelle et conditionner l'ouverture de droits à bâtir supplémentaires à la réalisation d'aménagement nécessaires ;

---

<sup>78</sup> Edgard Pisani, ministre de l'Agriculture dans les cabinets de Michel Debré puis de Georges Pompidou de 1961 à 1966, puis ministre de l'Équipement de 1966 à 1967, quitte le gouvernement en 1967 sur un point de désaccord sur la fiscalité de l'urbanisme avec Valéry Giscard d'Estaing, ministre des finances.

- Un outil fiscal, la taxe d'urbanisation, qui devait enfin inciter les propriétaires de terrains situés dans les secteurs déjà aménagés à les construire effectivement ou à les vendre, en leur faisant subir une forte taxation, non plus calculée sur leur valeur agricole, mais sur leur nouvelle affectation administrative de terrains à bâtir.

Ces quatre outils fondent le cadre général de l'urbanisme de planification et opérationnel en France, toujours en vigueur dans ses principes généraux. Cependant, ces outils vont connaître des évolutions diverses modifiant sensiblement leur portée initiale. Devant se substituer aux « Plans d'Urbanisme Directeurs » (P.U.D.), le S.D.A.U. et le P.O.S. vont cohabiter sans véritablement s'articuler. En effet, l'échelle supracommunale voire supra-intercommunale des S.D.A.U., sans doute trop en avance sur le processus de décentralisation et de réforme des collectivités territoriales, induit un nombre très faible d'établissements de S.D.A.U. ; et pour ceux établis, le document présente un contenu assez flou pour gêner le moins possible l'exercice communal des compétences d'urbanisme.

Dans ce contexte, le P.O.S. apparaît plus prioritaire que le S.D.A.U. et en l'absence de ce dernier, devient le seul document de référence. Les schémas directeurs qui pourront être élaborés par la suite le seront sous la « contrainte » des orientations déjà prises dans les P.O.S. en vigueur. Même si l'initiative de l'élaboration des documents d'urbanisme revient aux collectivités locales, mais dans ce cadre concerté avec l'Etat, ce dernier en garde la maîtrise puisqu'il les prescrit, les rend publics et les approuve. Cette situation reflète ainsi le rôle distancié de l'Etat dans la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire national et sa difficulté à mettre en œuvre au plan local les documents d'urbanisme, en particulier les S.D.A.U. devant faire office de document d'intégration des orientations du Schéma National d'Aménagement du Territoire.

De même, la Z.A.C., parfois présentée comme un outil de substitution aux Z.U.P., avait principalement pour but de permettre un élargissement du champ de l'urbanisme opérationnel au secteur privé, imaginant des « ZUP privées » conventionnelles à côté des « ZUP publiques ». En l'absence de S.D.A.U., la Z.A.C., à travers son Plan d'Aménagement de Zone (P.A.Z.), apparaît comme une procédure dérogatoire aux P.O.S.. Au-delà de ces critiques, la Z.A.C. fournit cependant aux collectivités un nouveau cadre juridique pour la réalisation d'opérations d'aménagement sur le principe d'une étroite collaboration entre la puissance publique et les opérateurs privés.

Enfin, compte tenu d'un désaccord avec le ministre des finances, et avant même le vote définitif de la loi, la mise en œuvre de la taxe d'urbanisation est reportée à une date

indéterminée ; un système transitoire est mis en place avec la taxe locale d'équipement (T.L.E.), taxe parfois critiquée pour son caractère anti-urbanistique et antiéconomique<sup>79</sup>.

## 6-2) L'échec relatif d'une loi qui reste fondatrice.

La longueur des débats (dix-huit mois) préalable à la publication de la loi le 30 décembre 1967 témoigne de l'importance des enjeux suscités par un texte de loi qui pose la base fondatrice du droit de l'urbanisme de planification. Dans le prolongement de l'expérience de la région parisienne<sup>80</sup> avec son Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale de 1958 (P.A.D.O.G.), puis du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région de Paris (S.D.A.U.R.P.) adopté en 1965, l'idée d'élaborer un document d'urbanisme permettant d'organiser et de planifier l'aménagement urbain à long terme émerge, se différenciant en ce sens des documents existants adossés à une stricte gestion du droit des sols et faisant abstraction de toute logique prospective. La complémentarité entre les plans d'occupation des sols et les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme devait répondre à ce double impératif de disposer d'un document prospectif amont sur un périmètre plus large et d'un document d'application du droit des sols élaborés à l'échelle locale. Le retard, voire l'absence d'élaboration de schémas directeurs a donné une suprématie aux plans d'occupation des sols qui, dans le contexte d'une intense activité immobilière, ont largement ouvert à l'urbanisation des espaces agricoles et naturels. Parfois utilisées comme procédure dérogatoire aux P.O.S., les Zones d'Aménagement Concertées (Z.A.C.) ont amplifié le phénomène avant qu'une nouvelle loi n'impose la conformité de la Z.A.C. avec le P.O.S. Néanmoins, la loi L.O.F. aura eu le mérite d'introduire une nouvelle lecture des politiques d'aménagement du territoire en initiant la création d'un véritable outil de planification urbaine, prospectif et de long terme.

---

<sup>79</sup> La loi du 29 décembre 2010 sur la réforme de la fiscalité de l'aménagement a fusionné l'ensemble des taxes prélevées sur le permis de construire en une taxe d'aménagement unique dont la part départementale est destinée au financement de la politique des Espaces Naturels Sensibles et du Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement.

<sup>80</sup> Premier plan d'aménagement de la région parisienne au 1/50 000 proposé en 1934 par l'architecte Henri Prost, le Plan d'Aménagement de la Région Parisienne (P.A.R.P.) en 1939, le P.A.D.O.G. en 1960, puis le S.D.A.U.R.P. en 1965. Ces documents de préfiguration seront suivis par le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (S.D.A.U.R.I.F.) en 1976, le Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (S.D.R.I.F.) en 1994.



## Chapitre 2 – L'émergence du développement durable

Le début des années soixante-dix amorce une nouvelle période d'évolution du cadre de l'urbanisme à travers la lente émergence d'une conscience environnementale. La période des Trente Glorieuses<sup>81</sup> qui suit immédiatement la fin de la Seconde guerre mondiale fonde le modèle d'une société de consommation alimentée par la formidable impulsion économique due à la reconstruction des pays dévastés par la guerre. Le développement industriel marque le retour au plein emploi avec des taux de chômage inférieurs à deux pour cent dans la quasi-totalité des pays industrialisés ; la forte croissance de la production industrielle (plus de cinq pour cent par an) s'accompagne d'une expansion démographique importante dans les pays européens et nord-américains mais aussi d'une arrivée massive d'immigrants et de rapatriés. Ce « baby boom » ainsi que le déficit en logement dû aux destructions de la guerre induit une pression forte sur la question du logement et de l'habitat à laquelle les pouvoirs publics apporteront des réponses par la mise en œuvre de la politique de la ville pour ce qui concerne le territoire français.

Dans cette période de pleine expansion économique et urbaine, des voies dissonantes se font entendre dénonçant certains excès ou des solutions inadaptées ; c'est le cas en France dans le domaine de l'urbanisme avec par exemple la politique des grands ensembles. Mais c'est aussi le cas à une échelle plus globale où les méfaits d'une croissance économique et urbaine non maîtrisée apparaissent autant dans les pays industrialisés que dans les pays encore qualifiés à l'époque de « sous-développés » : dégradations des milieux naturels, épuisement de certaines ressources, perturbations des économies locales, dérèglements sociaux et culturels...

Cette notion de sous-développement (*underdeveloped*)<sup>82</sup> fait son apparition au lendemain de la Seconde guerre mondiale dans le discours d'investiture de son deuxième mandat du président américain Harry Truman, le 20 janvier 1949 :

*« Il nous faut lancer un nouveau programme qui soit audacieux et qui mette les avantages de notre avance scientifique et de notre progrès industriel au service de l'amélioration et de la croissance des régions sous-développées. Plus de la moitié des gens dans le monde vit dans des conditions voisines de la misère. Ils n'ont pas assez à manger. Ils sont victimes de maladies. Leur pauvreté constitue un handicap et une menace, tant pour eux que pour les régions les plus prospères ».*

---

<sup>81</sup> Jean Fourastié (1907 - 1990), économiste dont les thèses sur la notion de productivité furent au cœur de la période de développement économique de l'après guerre ; cette formule rendue célèbre est issue de son ouvrage paru en 1979 « *Les Trente Glorieuses, ou la Révolution invisible de 1946 à 1975* ».

<sup>82</sup> Yves Lacoste, ancien professeur de géopolitique, publie en 1976 un ouvrage au titre provocateur « *La géographie ça sert d'abord à faire la guerre* » ; fondateur de la revue *Hérodote* en 1976 ; publie en 1965 « *Géographie du sous-développement* ».

Au-delà des enjeux géopolitiques sous-jacents liés à la confrontation du monde libéral face au monde communiste, cette formule a le mérite de faire apparaître aux yeux de tous l'immense misère de plus des deux tiers de l'Humanité.

Le discours du président Truman débouchera en juin 1950 sur la signature de l'A.I.D. (*Act for International Development - Programme pour le Développement International*) ; l'acte sera traduit en texte de loi le 4 septembre 1961 sous le titre de « *loi pour le développement international* » ayant pour objectif de « *promouvoir la politique étrangère, de sécurité et de bien-être général des Etats-Unis en aidant les peuples du monde dans leurs efforts vers le développement économique et la sécurité interne et externe, et à d'autres fins* ». Cette vision très stratégique de l'aide au développement portée par les Etats-Unis témoigne cependant d'une réalité économique, environnementale et sociale préoccupante pour les Etats et dont vont s'emparer les économistes, démographes, sociologues...

En effet, deux ans plus tard, l'expression de « Tiers monde » apparaît sous la plume du démographe Alfred Sauvy<sup>83</sup> dans un article de l'*Observateur* du 14 août 1952 intitulé « *Trois monde, une planète* » : « *Car enfin ce tiers monde ignoré, exploité, méprisé comme le Tiers-Etat, veut lui aussi, être quelque chose* ». Reprise en anglais sous le terme de « *Third World* », cette expression porte sans doute les premiers signes de l'enracinement de ce qui sera qualifié quelques décennies plus tard de développement durable.

## **1) Des années 40 aux années 70 : les prémices**

Les trente ans qui suivent la fin de la seconde guerre mondiale témoignent des prémices d'une prise de conscience environnementale planétaire et porteuse des fondements du développement durable dont les principes ne seront énoncés que quelques années plus tard. Ces prémices sont directement liés, dès la fin des années cinquante, à l'âpre constat que le développement industriel qui a suivi l'après-guerre a porté atteinte à l'environnement : pollution de l'air, pollution de l'eau, production de déchets, destruction de milieux naturels... Ce début de conscience populaire est d'abord favorisé par des drames écologiques dont le premier évènement le plus significatif est la catastrophe industrielle de Minamata (île de Kyushu) au Japon à partir de 1950 qui frappe l'opinion publique internationale. Les rejets de

---

<sup>83</sup> Alfred Sauvy (1898 - 1990), fils de viticulteur, polytechnicien, donne ses lettres de noblesses à la démographie ; il met en évidence les enjeux démographiques dans le développement des pays et plus particulièrement la place des enfants.

mercure dans la baie de la ville, assimilés en grande concentration par la faune marine consommée par les habitants, provoquent une explosion des malformations et troubles neurologiques chez les nouveau-nés et les adultes (1 742 victimes au total)<sup>84</sup>.

Ainsi dès la fin des années cinquante et surtout à partir des années soixante, des scientifiques alertent l'opinion publique à travers différentes publications sur les risques engendrés par la destruction de la nature. Le mycologue français Roger Heim<sup>85</sup> publie en 1952 « *Destruction et Protection de la nature* », premier cri d'alarme qui sera suivi en 1973 par « *L'angoisse de l'an 2000 : quand la nature aura passé, l'homme la suivra* ». Sa notoriété et son engagement dans ce domaine en font l'auteur de l'introduction de l'ouvrage de Rachel Carson « *Silent spring* »<sup>86</sup> publié en français en 1962, ouvrage dénonçant « *les empoisonneurs publics* » de l'industrie agro-chimique. En effet, dès la fin des années quarante, le développement de l'industrie chimique et l'utilisation massive dans l'agriculture de pesticides alertent les scientifiques sur les risques encourus pour les milieux naturels mais aussi sur la santé des populations humaines. L'épandage massif de DDT aux Etats-Unis et plus largement de tous les biocides constituent le sujet central des recherches et des travaux de Rachel Carson. Malgré un lobbying puissant et de nombreuses attaques de l'industrie chimique, « *Silent Spring* » est publié en septembre 1962 et reçoit un très large soutien de l'opinion publique qui annonce le fondement du mouvement écologiste aux Etats-Unis et plus largement dans le monde, la question de l'environnement, des effets des pollutions et du droit du citoyen à un environnement propre devenant un sujet social.

En décembre 1952, « *The Great Smog* » (la grande fumée) recouvre pendant quatre jours Londres. La combustion intense de charbon due à un épisode de froid entraîna une émission massive de dioxyde de soufre provoquant une pollution atmosphérique sans précédent ; la

---

<sup>84</sup> La compagnie Chisso Chemical Co, qui produit de l'acétaldéhyde et du chlorure de vinyle, rejette directement dans la mer ses déchets de mercure depuis 1932. En 1950 les premiers cas de maladie dite de Minamata apparaissent ; en 1957, des expériences médicales confirment l'empoisonnement au mercure. L'arrêt de l'utilisation du mercure au Japon ne sera effectif qu'en 1968 ; la compagnie Chisso ne sera définitivement inculpée qu'en 1988. En 2009, plus de 13 000 malades ont été reconnus par l'entreprise et l'Etat mais près de 25 000 sont en attente d'une décision. La pêche et la récolte de sources marines ont été interdites dans la baie pendant plus de quarante ans.

<sup>85</sup> Roger Jean Heim (12 février 1900 - 17 septembre 1979), ingénieur chimiste de formation, éminent mycologue professeur et directeur au Muséum national d'histoire naturelle, est l'un des fondateurs en 1948 de l'Union Internationale pour la conservation de la nature et des ressources dont il est président de 1954 à 1958.

<sup>86</sup> Rachel Louise Carson (27 mai 1907 - 14 avril 1964), biologiste et zoologiste marine américaine se fit d'abord connaître à travers ses ouvrages sur le milieu marin (« *Under the Sea-Wind* » en 1941, « *The Sea Around Us* » en 1951, « *The Edge of the Sea* » en 1955). Ses travaux de recherche et ses actions contre l'utilisation des pesticides aboutissent en 1962 avec la publication de l'ouvrage « *Silent Spring* » (« *Printemps silencieux* »), ouvrage fondateur du mouvement écologiste. S'appuyant sur l'œuvre de Carson, la puissante organisation de défense de l'environnement « Environmental Defense Fund » engage une campagne contre l'utilisation du DDT et obtient son interdiction progressive en 1972. En 1970, l'Agence de Protection de l'Environnement (Environmental Protection Agency) est créée aux U.S.A.

pollution fit 4 000 victimes mais des travaux de recherche menés en 2004 ont estimé à 12 000 le nombre de décès imputables au « smog »<sup>87</sup>.

En 1968, Paul Ralph Ehrlich<sup>88</sup> annonce la mort de l'océan à l'horizon de l'an 2000 dans son ouvrage « *The population bomb* », mettant en garde sur les risques d'un épuisement des ressources lié à une surpopulation. Vendu à plus de deux millions d'exemplaires, l'ouvrage contribua à une prise de conscience sur les questions environnementales.

En France, l'ornithologue Jean Dorst<sup>89</sup> publie en 1964 l'ouvrage « *Avant que nature meure* » qui entraîne une prise de conscience sur la préservation de la faune et de la flore et contribue à l'émergence d'associations de défense de l'environnement. Des événements viennent malheureusement confirmer à la fin des années soixante ces risques environnementaux. Le 4 janvier 1966, la raffinerie de pétrole de Feyzin au sud de Lyon explose faisant dix huit morts et plus de cent blessés. Sans oublier les accidents survenus dans les mines<sup>90</sup> et les poudreries, cet événement dramatique est considéré comme la première grande catastrophe industrielle survenue en France après la Seconde guerre mondiale. Le 18 mars 1967, le pétrolier Torrey Canyon de la compagnie américaine Union Oil Company of California s'échoue dans la Manche, à l'extrême pointe sud-ouest des Cornouailles britanniques au large des îles Scilly, et déverse plusieurs dizaines de milliers de tonnes de pétrole dans la mer. Les côtes britanniques et bretonnes subissent une marée noire sur plusieurs centaines de kilomètres. Catastrophe écologique sans précédent dans l'histoire et dont les effets sont toujours présents<sup>91</sup>, le désastre du Torrey Canyon aura au moins le mérite de susciter la mise en place de réglementations maritimes internationales sur les pollutions. D'autres événements marquent l'année 1969 en Europe et aux Etats-Unis : pollution sur plus de 600 kilomètres du Rhin par la chute accidentelle d'un tonneau d'insecticide (endosulfan),

---

<sup>87</sup> « *Environmental Health Perspectives* », vol. 112, janvier 2004.

<sup>88</sup> Biologiste américain né en 1932 essentiellement connu pour ses travaux d'écologie et de démographe ; l'ouvrage, écrit avec son épouse, prédisait une famine massive au cours des années 1970 et 1980. Si les prédictions furent inexactes, elles contribuèrent à alerter l'opinion publique sur les problématiques d'environnement et de population.

<sup>89</sup> Jean Dorst (7 août 1924 - 8 août 2001), ornithologue, directeur du Muséum national d'histoire naturelle de 1975 à 1985, vice-président de la commission pour la protection des espèces menacées à l'Union internationale pour la conservation de la nature, contribua à la connaissance et la préservation de l'avifaune notamment par ses nombreux ouvrages de vulgarisation.

<sup>90</sup> La catastrophe de Courrières le 10 mars 1906 fait 1 099 victimes suite à un coup de grisou et un coup de poussier.

<sup>91</sup> Les scientifiques ont estimé à plus de 15 000 le nombre d'oiseaux morts auxquels s'ajoute l'impossible décompte de toute la faune et la flore marine détruite. En 2010, sur l'île de Guernesey, la carrière servant au stockage du pétrole pompé lors de la catastrophe faisait encore l'objet de nouvelles opérations de nettoyage écologique pour éliminer les dernières traces de pétrole.

pollution due à l'urbanisation et à l'agriculture intensive du Lac Erié entre le Canada et les Etats-Unis considéré comme écologiquement mort.

En 1954, les conséquences de l'essai de la bombe atomique Castle Bravo sur l'Atoll de Bikini font prendre conscience, en plus des considérations humaines, du désastre écologique de l'utilisation de l'arme nucléaire. Le mouvement pacifiste anti-nucléaire, né au lendemain des bombardements de Nagasaki et Hiroshima, intègre peu à peu la dimension écologique du nucléaire civil. L'incendie de la centrale de Windscale en 1957 en Angleterre, premier grave accident du nucléaire civil, apporte la preuve du risque écologique et sanitaire encouru par un accident nucléaire.

Ces accidents et crises écologiques, très largement médiatisés par la télévision et la presse, vont marquer très fortement l'opinion publique. En France, en Europe et aux Etats-Unis, les fondements d'un écologisme s'appuient sur ces événements dramatiques pour interpellier la population et les gouvernements. Ce mouvement environnementaliste ne sera pas étranger aux événements de mai 1968 en France qui marquent ainsi, à travers une démarche contestataire, l'apparition d'un mouvement citoyen lié à l'écologisme<sup>92</sup>.

En France, la question de l'environnement, et plus particulièrement concernant les milieux marins, sera rendue populaire par les missions du commandant Jacques-Yves Cousteau<sup>93</sup>. Dès la fin des années quarante, les films retraçant les expéditions menées par le *Calypso* puis l'*Alcyone* sur toutes les mers et océans de la planète reçoivent un accueil enthousiaste du public consacré en 1956 par la palme d'or du Festival de Cannes pour le film « Le Monde du silence ». En France et dans le monde, la popularité du Commandant Cousteau va jouer un rôle essentiel, auprès des populations mais aussi des gouvernements, dans l'attention à porter à la protection de l'environnement.

---

<sup>92</sup> Ce mouvement sera notamment animé en France par le journaliste et écrivain Dominique Simonnet, un des fondateurs du mouvement et auteur de « *L'écologisme* » (1979, PUF) et président de l'association « Les Amis de la Terre » de 1978 à 1979, organisation non gouvernementale reconnue par l'O.N.U. fondée en 1969 et présente dans soixante seize pays. Il fonde en 1992 avec Brice Lalonde le mouvement Génération Ecologie.

<sup>93</sup> Jacques-Yves Cousteau (11 juin 1910 - 25 juin 1997) officier de marine, explorateur océanographique, surnommé le « Commandant Cousteau », contribua au développement de la plongée sous-marine moderne et surtout à la découverte par le grand public du milieu marin par ses films et documentaires : « *Par dix-huit mètres de fonds* » en 1942, « *Epaves* » en 1943, « *Carnet de plongée* » en 1951, « Le Monde du silence » en 1955, « *Le monde sans soleil* » en 1964, la série documentaire « *L'Odyssée sous-marine du Commandant Cousteau* ». Il contribue en 1991 à la mise en œuvre du protocole de Madrid établissant une protection globale de l'environnement en Antarctique pendant au moins cinquante ans. La Fondation Cousteau et la Cousteau Society aux Etats-Unis poursuivent leurs actions de recherche et de vulgarisation pour la protection des milieux aquatiques.

Quelques dates clefs jalonnent ces trois décennies où les Etats et les institutions internationales jettent les premières bases d'actions concertées visant, tout d'abord, à établir un état des lieux de la situation planétaire, ensuite, à établir des principes d'actions à travers différents pactes, accord ou traités internationaux :

- En **1951**, l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature<sup>94</sup> publie un premier rapport sur l'état de l'environnement dans le monde, rapport précurseur dans sa recherche de réconciliation entre économie et écologie ;
- En **1966**, Le Pacte international relatif aux droits sociaux et culturels, dont l'article 12 prévoit que les Etats devront prendre partie pour assurer le plein exercice du droit à la santé, les mesures nécessaires pour l'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu (« *environmental hygiene* ») et de l'hygiène industrielle ;
- En **1968**, au mois de septembre, la tenue à l'U.N.E.S.C.O. de la Conférence intergouvernementale d'experts sur les bases scientifiques de l'utilisation rationnelle et la conservation des ressources naturelles de la biosphère, appelée « Conférence de la Biodiversité »<sup>95</sup> organisée par l'U.I.C.N. et le P.B.I. (Programme Biologique International).

Ce dernier évènement, présidé par le professeur François Bourlière, président de l'U.I.C.N. de 1963 à 1966, est à l'origine du programme M.A.B. (Man and Biosphere) de l'U.N.E.S.C.O. Il marque surtout une première évolution dans le rapport des sociétés humaines vis-à-vis de la nature. Alors que les défenseurs de l'environnement plaident pour une protection stricte de la nature, supposant sa mise à l'abri des hommes considérés comme perturbateurs voire destructeurs, cette conférence ouvre la voie à une nouvelle approche où l'utilisation et la conservation des ressources naturelles doivent aller de pair et promouvoir ainsi des approches scientifiques interdisciplinaires. Les premières bases du développement durable sont jetées<sup>96</sup>.

C'est dans ce même état d'esprit que se fonde à Rome le **8 avril 1968** le Club de Rome à l'initiative d'Aurelio Peccei (membre du Conseil d'administration de Fiat) et Alexander

---

<sup>94</sup> Fondée en octobre 1948, l'Union Internationale pour la Protection de la Nature après la conférence internationale de Fontainebleau, devient l'U.I.C.N. ; elle rassemble 81 Etats, 113 organismes publics, plus de 850 organisations non gouvernementales et plusieurs milliers de scientifiques de tous domaines ; elle constitue le plus vaste réseau de connaissances sur l'environnement dans le monde.

<sup>95</sup> « Intergovernmental Conference of Experts on the scientific Basic for rational Use and Conservation of the Resources of the Biosphere ».

<sup>96</sup> BLANDIN Patrick, 2009, « *De la protection de la nature au pilotage de la biodiversité* », éditions Quae, Versailles, 72p.

King (scientifique membre de l'O.C.D.E., Organisation de Coopération et de Développement Economique). Le club réunit des scientifiques, économistes, hauts fonctionnaires autour de l'idée d'initier un autre développement économique que celui issu des Trente Glorieuses. Le Club de Rome sera quelques années plus tard à l'origine du slogan « croissance zéro ou « halte à la croissance », Club de Rome au sein duquel Sicco Mansholt<sup>97</sup> fut un promoteur du slogan avec la publication en 1974 de l'ouvrage intitulé « *La crise* ».

## 2) Des années 70 aux années 90 : la prise de conscience

Aux prémices des Trente Glorieuses succède, à partir des années soixante dix, une véritable prise de conscience où les questions environnementales sortent du strict champs des milieux scientifiques et écologiques pour devenir un vrai sujet sociétal puis politique. Les sciences sociales et économiques<sup>98</sup> s'emparent du sujet à travers une critique du mode de développement des pays occidentaux, du développement industriel, du système capitaliste et théorisent sur des réponses alternatives au modèle en place. Ce mouvement s'amplifie d'autant plus que la période des années soixante-dix aux années quatre-vingt-dix voit croître inexorablement le nombre de crises et accidents : naufrages pétroliers sur les côtes bretonnes de l'Amoco Cadiz en 1978 et de l'Exxon Valdez en 1989 en Alaska dans la baie du Prince-Guillaume, accidents industriels de Seveso en Italie en 1976, de Bhopal en Inde en 1984 et Sandoz en Suisse en 1986<sup>99</sup>, accident nucléaire de Three Mile Islands aux Etats-Unis en 1979 et de Tchernobyl en Ukraine en 1986.

Vingt-deux ans après celui de Windscale en Angleterre, l'accident de Three Mile Islands marque un pas décisif dans le risque que représente le nucléaire civil, élargissant le débat,

---

<sup>97</sup> Sicco Mansholt (1908 - 1995) a été l'un des artisans de la construction européenne et un des pères fondateurs de la politique agricole commune. Issu d'une famille d'agriculteurs néerlandais, il devient ministre de l'agriculture des Pays-Bas. Vice-président puis président de la première commission européenne, il s'appuie sur son expérience européenne dans le domaine de l'agriculture pour alerter sur les limites de la croissance consumériste.

<sup>98</sup> Ivan Illich (« *La convivialité* », 1973) est un des penseurs de l'écologie politique et inspirateur des concepts de « *contre-productivité* », « *d'après-développement* » et de décroissance soutenable, prônant une société établie sur la convivialité. André Gorz (« *Ecologie et politique* », 1975) est l'un des principaux théoriciens de l'écologie politique dont les idées seront diffusées à travers le mensuel écologiste *Le Sauvage* et prônent la révolution écologique, sociale et culturelle pour abolir les contraintes du capitalisme. André Gorz, de son vrai nom Gerhart HORST puis Gérard HORST, est un philosophe français qui a été un des principaux théoriciens de l'écologie politique.

<sup>99</sup> Le 10 juillet 1976, l'explosion d'un réacteur de synthèse de trichlorophénol provoque la contamination par la dioxine d'une surface de 1 500 hectares dans la banlieue de Milan, tuant plus de 600 animaux domestiques et intoxiquant 1 288 personnes. Le 3 décembre 1984, l'explosion de l'usine de pesticides Union Carbide à Bhopal entraîne le dégagement de quarante tonnes d'isocyanate de méthyle tuant plus de 3 800 personnes et plusieurs centaines de milliers de victimes à des degrés divers. Le 1<sup>er</sup> novembre 1986, l'incendie d'un entrepôt de l'entreprise Sandoz basée près de Bâle entraîne la pollution du Rhin en Allemagne, en France et aux Pays-Bas.

jusque là réservé aux scientifiques et industriels, aux citoyens et politiques. En France et dès le début des années soixante dix, la population ouvre le débat avec force et mobilisation à travers une série de marches et manifestations qui ne s'interrompent pas : camp du Larzac en mai et juillet 1971, Fessenheim en avril 1971, Bugey en juillet 1971, Erdeven et Gerstheim en 1975, 1976 et 1977 contre la centrale Superphénix à Creys-Malville, en 1978 contre la centrale de Plogoff. La tension sur la question du nucléaire sera d'autant plus vive en France que le choc pétrolier de 1973 confirme définitivement le choix du programme nucléaire par le gouvernement.

C'est dans ce contexte de tension et de contestation qu'apparaissent les premiers mouvements d'une écologie politique à travers la publication d'un premier journal engagé écologiquement, *La Gueule ouverte*<sup>100</sup>, fondé en novembre 1972 par Pierre Fournier, journaliste et dessinateur pamphlétaire à Charlie Hebdo et pacifiste convaincu.

Les premiers partis politiques écologiques se structurent avec le *Mouvement d'écologie politique*. En Alsace, le mouvement *Ecologie et Survie* présente en 1973 les premiers candidats à des élections locales : Antoine Waechter, membre du Mouvement d'écologie politique, qui contribua à la création du parti des *Verts*, et Solange Fernex qui mène la liste Europe Ecologie aux premières élections européennes en 1979.

En 1974, une première candidature se réclamant de l'écologie se présente à l'élection présidentielle et propulse ainsi le mouvement au devant de la scène politique ; René Dumont<sup>101</sup>, agronome tiers-mondiste, reçoit le soutien de divers milieux : Les Amis de la Terre, les Journalistes-écrivains pour la nature et l'écologie, association pionnière de l'écologie en France.

Malgré un score modeste (1,32 %), cette première tribune aboutit en 1974 à la création du *Mouvement écologique*, première organisation politique écologiste où apparaît Brice Lalonde, représentant des *Amis de la terre*.

Mais au-delà des crises locales et accidents sectoriels qui se développent, la période des années soixante-dix voit également émerger les premiers signes de dérèglements

---

<sup>100</sup> Le mensuel devient hebdomadaire puis fusionne en 1977 avec l'hebdomadaire *Combat non violent*, prônant une écologie contestataire. Pierre Fournier décède en 1973 après avoir conçu seulement trois numéros de son mensuel. Le journal redevient *La Gueule ouverte* en 1978 et disparaît définitivement en 1980.

<sup>101</sup> René Dumont (13 mars 1904 - 18 juin 2001), agronome français spécialisé dans le développement rural des pays pauvres, connu pour son ouvrage « *L'Afrique noire est mal partie* » en 1962 et « *L'utopie ou la mort* » en 1973. Partisan de la Révolution verte, il en dénoncera par la suite les dégâts et luttera contre l'agriculture productiviste.



environnementaux à l'échelle planétaire. C'est en premier lieu le constat de la diminution de la couche d'ozone aux pôles sous l'effet des C.F.C. (chlorofluorocarbones, gaz propulseur utilisé dans les bombes aérosol et dans les systèmes de refroidissement)<sup>102</sup>. C'est ensuite l'apparition des premiers éléments témoignant du réchauffement climatique. En 1979, à l'occasion de l'émission « *Les dossiers de l'écran* », le vulcanologue Haroun Tazieff et le glaciologue Claude Lorius<sup>103</sup> mettent en avant la responsabilité des émissions des gaz carboniques dans la fonte de la banquise et des glaciers et émettent l'hypothèse d'un réchauffement climatique dû à un effet de serre face à Jacques-Yves Cousteau relativisant le phénomène : « *C'est un baratin ça. L'histoire du CO<sup>2</sup>, c'est entendu, c'est vrai on en fabrique beaucoup, mais il y a quand même des correcteurs automatiques* ». La polémique était déjà au cœur du sujet...

Mobilisation du monde scientifique, émergence de mouvements politiques, contestation citoyenne... Les philosophes ne manquent pas non plus de s'emparer du sujet ; en 1979, l'ouvrage de Hans Jonas<sup>104</sup> « *Le principe de responsabilité* » soulève une profonde et sévère réflexion sur le sens du progrès, sur la technologie et plus particulièrement sur la question de l'éthique quant à l'utilisation de l'innovation technologique et de ses effets sur la nature et sur l'environnement des sociétés actuelles et à venir. Dans ce sens, Hans Jonas identifie dans son ouvrage quatre « *problèmes* » : « *la nourriture, la matière première, l'énergie et le problème thermique ultime (le réchauffement climatique)* », réflexion philosophique prémonitrice qui aura une influence déterminante dans tous les débats publics sur les questions d'écologie et de bioéthique et qui fonde sans doute les préceptes d'une conscience écologique.

C'est enfin du monde de la finance qu'apparaît, à partir des années quatre-vingt, une remise en cause du système économique. Avec le début de la crise de la dette des pays du Tiers

---

<sup>102</sup> En 1974, deux scientifiques américains, Mario Molina et Frank Sherwood Rowland, mettent en évidence l'appauvrissement de la couche d'ozone et ses risques : exposition accrue aux rayons ultraviolets entraînant des risques de brûlures superficielles, des effets sur le système immunitaire et une réduction de la photosynthèse. L'épaisseur de la couche d'ozone évolue de manière saisonnière mais les travaux des scientifiques ont montré clairement le rôle des C.F.C. sur un appauvrissement global de la couche d'ozone et sa durabilité dans le temps compte tenu de la durée de vie des molécules dans la stratosphère (25 à 100 ans). Faisant suite à la Convention de Vienne en 1985, le protocole de Montréal le 16 septembre 1987 prévoit de réduire de moitié pour l'an 2000 la production de C.F.C. Une série d'amendements (Londres en 1990, Copenhague en 1992, Vienne en 1995, Montréal en 1997, Beijing en 1999) a conduit à l'interdiction définitive des C.F.C.

<sup>103</sup> Glaciologue français, chercheur au C.N.R.S., a contribué à la compréhension de l'évolution des climats grâce aux analyses effectuées sur les bulles d'air incluses dans les carottes de glace prélevées lors de forages sur le continent Antarctique.

<sup>104</sup> Hans Jonas (10 mai 1903 - 5 février 1993), philosophe allemand, connu pour ses textes portant sur les aspects éthiques de la technologie et repris dans l'ouvrage « *Le principe de responsabilité* », publié en 1979 en Allemagne et traduit en français en 1991 ; inspirateur du « principe de précaution », ses textes font toujours polémique du fait du caractère superficiel de l'argumentation scientifique.

Monde, une organisation parallèle aux sommets du G7 voit le jour en 1984 à Londres : « *L'autre sommet économique* » (*The other Economic Summit – TOES*) animé par James Robertson<sup>105</sup>. En 1989, le sommet alternatif de Paris (TOES 89) affiche clairement sa vocation : prôner la démocratie économique et le droit au débat public à donnant la parole à la société civile et aux peuples des pays les plus pauvres. La parole des peuples et des plus pauvres resteront encore sous l'éteignoir des relations économiques mais ces « contre-sommets » préparent le terreau à l'enracinement du mouvement altermondialiste des années quatre-vingt dix.

## 2-1) Les années 70 : d'une morale de l'environnement à la limite de la croissance

Le **28 février 1970**, lors de son voyage aux Etats-Unis, Georges Pompidou prononce un discours lors du dîner de l'Alliance française ; ce discours constitue sans doute la première expression politique d'un chef d'Etat français sur la prise de conscience des désordres économiques, sociaux et environnementaux dus à un développement industriel et urbain peu maîtrisé :

*« (...) Mais le rythme de cette évolution crée à l'homme de la fin du XXe siècle des problèmes inattendus. Pris de court par les transformations de son milieu dont il est pourtant directement responsable, il se demande s'il est encore capable de maîtriser les découvertes scientifiques et technologiques dont il attendait le bonheur. Tel l'apprenti sorcier, ne risque-t-il pas finalement de périr par les forces qu'il a déchaînées.*

*L'emprise de l'homme sur la nature est devenue telle qu'elle comporte le risque de destruction de la nature elle-même. Il est frappant de constater qu'au moment où s'accumulent et se diffusent de plus en plus les biens dits de consommation, ce sont les biens élémentaires les plus nécessaires à la vie, comme l'air et l'eau, qui commencent à faire défaut. La nature nous apparaît de moins en moins comme la puissance redoutable que l'homme du début de ce siècle s'acharnait encore à maîtriser, mais comme un cadre précieux et fragile qu'il importe de protéger pour que la terre demeure habitable à l'homme.*

*C'est en grande partie la conséquence d'un développement urbain qui a atteint des proportions alarmantes et préoccupe tous les responsables(...).*

*« Il faut créer et répandre une sorte de morale de l'environnement imposant à l'Etat, aux collectivités, aux individus le respect de quelques règles élémentaires faute desquelles le monde deviendrait irrespirable »*

Quatre ans après sa fondation, le Club de Rome publie le **1 mars 1972** un rapport intitulé « *The limits of the growth* », traduit en français sous forme d'interrogation « *Halte à*

---

<sup>105</sup> Directeur de « Inter-Bank Research Organisation », il est un des promoteurs du développement de nouvelles économies basées sur les valeurs sociales et spirituelles. Ecrivain, conférencier, ses thèses sont notamment développées dans son ouvrage « *The New Economics of Sustainable Development* ».

*la croissance ?* » et parfois détourné au profit du slogan « croissance zéro » annonçant la fondation du mouvement de l'écologie politique et plus tard du mouvement altermondialiste prônant une « décroissance soutenable ».

Les thèses développées dans ce rapport s'appuient sur les travaux des chercheurs du « Massachusetts Institute of Technology » (M.I.T.) relatifs au risque de pénurie prévisible des ressources énergétiques et de leurs conséquences sur le développement industriel et sur l'environnement. Le rapport, appelé également rapport « Meadows »<sup>106</sup> du nom du directeur de l'équipe de recherche du M.I.T. (Dennis Meadows) met en évidence l'écart croissant entre le rythme de la croissance démographique et celui beaucoup plus rapide de la croissance économique. Parmi les trois scénarios étudiés par l'équipe de recherche, seul le scénario supposant le passage d'une logique de croissance à celle d'une recherche d'équilibre (scénario du « monde stabilisé ») doit permettre de stabiliser l'activité économique, la croissance démographique et la préservation des bases de ressources dans le cadre d'une répartition équitable des richesses.

Mais c'est sans doute la Conférence de Stockholm qui constitue l'évènement le plus fondateur de cette période de mise en perspectives des questions écologiques au rang de préoccupations internationales. Du **5 au 16 juin 1972**, la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement humain (C.N.U.E.H.), appelée également Sommet de la Terre, réunit les délégations de 113 Etats. Conférence centrée sur la dégradation de l'environnement et les pollutions transfrontalières, les participants adoptent une déclaration de 26 principes et un vaste plan d'action pour lutter contre la pollution. Présidée par le Canadien Maurice Strong<sup>107</sup>, la conférence est ouverte par le discours de Gerardo Budowsky<sup>108</sup>, directeur général de l'U.I.C.N. :

*« La conservation n'est pas le conservatisme. C'est la gestion des ressources de l'environnement : l'air, l'eau, le sol, les minéraux et les espèces vivantes, y compris l'homme de façon à assurer la plus haute qualité de vie soutenable ».*

---

<sup>106</sup> Rédigé par Donella Meadows, Dennis Meadows, Jorgen Randers et William Behrens, le rapport est traduit en français par Jeanine Delaunay et publié en 1973 ; deux mises à jour ont faites : en 1993 « *Beyond the Limits* » et en 2004 « *Limits of Growth. The 30- Year Update* ».

<sup>107</sup> Maurice Strong est un homme d'affaire canadien, président de la Power Corporation de 1961 à 1966 ; il joua un rôle considérable dans le mouvement international pour le développement et l'environnement ; il fût secrétaire général de la conférence qui déboucha à la création en 1973 du P.N.U.E. (Programme des Nations Unies pour l'Environnement) dont il fût le premier directeur exécutif.

<sup>108</sup> Gerardo Budowsky, agronome forestier tropicaliste ayant eu de nombreuses responsabilités scientifiques en Amérique latine et ayant participé à l'équipe scientifique préparant la conférence de Stockholm.

Cette conférence, dont la devise était « *Une seule Terre* », marque la reconnaissance institutionnelle de la gravité des problèmes d'environnement et introduit deux évolutions conceptuelles majeures : l'émergence d'une pensée planétaire et l'impossible dissociation entre environnement et développement.

Deux acteurs majeurs vont contribuer à la rédaction du rapport préparatoire à la conférence, rapport intitulé « *Only one earth* » (« *Nous n'avons qu'une Terre* ») : René Dubos et Barbara Ward. Economiste anglaise connue pour son engagement sur les problèmes des pays en voie de développement, Barbara Ward (1914-1981) devient une des premières avocates du développement durable et joue un rôle essentiel au plan international dans ce domaine. A la fois agronome, biologiste et écologue français, René Dubos (1901-1982) fait carrière comme enseignant et chercheur dans le domaine de la biologie aux Etats-Unis où il enseigne successivement à l'université de Rutgers et de Rockefeller. Ses travaux dans le domaine de l'écologie l'amènent à développer les notions de symbiose, de résilience et de rebondissement écologique :

*« Je ne connais aucune situation, si tragique qu'elle ait pu être, qui n'a pu être redressée en une dizaine d'années, pourvu qu'on accepte de s'en donner la peine et de faire des choses relativement simples, beaucoup moins coûteuses qu'on ne le pense ».*

Mais c'est surtout sa formule « *penser globalement, agir localement* » issue de ses travaux de biologiste et écologue qui reste la plus célèbre : « *vis-à-vis de son environnement, toutes espèce doit-elle être considérée à la fois dans ses parties et son tout* ».

Autre acteur central de cette conférence, Ignacy Sachs, professeur français de socio-économie, occupe le poste de conseiller spécial du secrétaire général de l'O.N.U. et publie un rapport d'étude ouvrant le champ du développement soutenable à travers la notion d'éco-développement ; conciliant la protection des ressources naturelles et de l'environnement, la lutte contre le changement climatique et le progrès socio-économique, Ignacy Sachs propose un nouveau modèle de développement préfigurant, vingt-cinq ans avant l'heure, le concept du développement durable.

### ***Un politique patrimoniale internationale***

*La dimension internationale des questions patrimoniales est consacrée par la Convention de l'UNESCO du **16 novembre 1972**, convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel. Ce texte, qui engage juridiquement les Etats concernés par un site inscrit, introduit pour la première fois la notion de « patrimoine mondial »<sup>109</sup> pour des*

<sup>109</sup> L'émergence de cette notion de « patrimoine mondial » fait suite au projet de construction du grand barrage d'Assouan en 1959 en Egypte. Les moyens techniques, humains et financiers (quatre vingt millions de dollars)

*biens culturels ou naturels uniques en leur genre et dont la protection et la conservation incombent à l'ensemble de la communauté internationale. La convention aboutit à l'établissement d'une « Liste du patrimoine mondial »<sup>110</sup> et d'un « Fonds du patrimoine mondial » permettant de mobiliser des moyens financiers issus de l'adhésion des pays membres à la « Convention du patrimoine mondial ». En France, la loi 75-377 du 20 mai 1975 autorisera l'approbation de la convention générale de l'U.N.E.S.C.O. pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel. Le Mont Saint-Michel, la cathédrale de Chartres, le château et le parc de Versailles, la basilique et la colline de Vézelay et les grottes ornées de la Vézère furent les premiers sites français inscrits au patrimoine mondial en 1979.*

La décennie soixante-dix marque ainsi au plan international l'apparition d'instruments contraignants à travers ces conventions issues de la mise en œuvre des Accords Multilatéraux sur l'Environnement (A.M.E.). La première génération d'A.M.E. est sectorielle et concerne des accords ciblés sur des thématiques uniques : préservation de la faune, de la flore, des oiseaux, de l'environnement marin, de l'air :

- Convention relative aux zones humides d'importance internationale (RAMSAR) en 1971,
- Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel précédemment citée en 1972,
- Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Convention de Washington) en 1973,
- Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Convention de Bonn) en 1979.

L'émergence de cette prise de conscience environnementale durant cette période se traduit dans les faits par la création de la plupart des ministères de l'environnement en Europe et dans le monde.

En Europe, les Programmes d'Action pour l'Environnement (P.A.E.) lancés en 1972 ont pour objectif d'intégrer les aspects écologiques et environnementaux dans tous les secteurs de la politique communautaire. Le premier programme est adopté dès cette année. La succession

---

pour assurer le sauvetage des monuments menacés et notamment des temples d'Abou Simbel révèlent la nécessité d'une mobilisation et d'une responsabilité commune pour la sauvegarde de tout patrimoine dont la valeur universelle dépasse les principes de la propriété nationale.

<sup>110</sup> La liste est établie à partir des dossiers de candidature instruits par le Comité du patrimoine mondial, l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (U.I.C.N.) et le Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS). En 2012, 962 biens sont inscrits, répartis dans 157 pays.

d'actes communautaires qui suivront ce premier acte fondateur d'une politique européenne de l'environnement influencera très largement la législation française dans ce domaine.

En France, le **30 juillet 1970** est institué un Haut Comité de l'environnement chargé de coordonner les différents ministères intervenant dans le domaine de l'environnement (Agriculture, industrie, santé, équipement...). Cette solution transitoire évolue le **7 janvier 1971** sous le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas qui nomme Robert Poujade ministre délégué auprès du premier ministre, chargé de la Protection de la Nature et de l'Environnement :

*« Ce ministère vise à répondre à l'inquiétude de l'opinion relative à la pollution et aux nuisances d'origine industrielle et à son souhait de préserver des espaces naturels. Il est compétent dans le domaine des établissements dangereux et insalubres, de la chasse et de la pêche, des parcs nationaux, et de la protection des monuments et des sites naturels. Il est également chargé de coordonner tous les autres secteurs de l'environnement qui ne lui sont pas transférés ».*

Ce ministère oscillera successivement entre le statut de ministère rattaché puis autonome entre 1973 et 1978.

C'est sous l'égide de ce ministère qu'est promulguée la loi n° 76-629 du **10 juillet 1976** relative à la protection de la nature, première loi française portant exclusivement sur l'environnement et qui précise dans son article premier que *« la protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général »*. Cette loi pose le principe selon lequel les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation ainsi que les documents d'urbanisme doivent respecter les préoccupations environnementales. La loi institue également l'obligation de produire une étude d'impact pour tout aménagement ou ouvrage dont la réalisation pourrait porter atteinte au milieu naturel. Mais au-delà de son objectif de protection, la loi introduit la notion de compensation des dommages en définissant le contenu de l'étude d'impact qui doit comprendre au minimum une analyse de l'état initial du site et de son environnement, l'étude des modifications que le projet engendrerait et les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables pour l'environnement.

Dans le prolongement de cette première loi, la loi du **31 décembre 1976** portant réforme de l'urbanisme introduit des règles plus protectrices de l'environnement : interdiction de dérogation au Plan d'Occupation des Sols, renforcement de la protection des espaces naturels, lutte contre le mitage de l'espace rural (création des Zones d'Environnement Protégé).

#### ***La poursuite d'une politique patrimoniale***

*Dans un souci de renforcement de la protection du patrimoine, notamment archéologique, le décret sur les études d'impact du **12 octobre 1977** modifie le code de l'urbanisme qui soumet l'obtention ou le refus du permis de construire à l'observation de règles spéciales si la construction risque de compromettre la conservation ou la mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques.*

#### ***La mise en œuvre d'une politique énergétique***

*Faisant suite au premier choc pétrolier de 1973, une première réglementation thermique est mise en œuvre en 1974 (RT 1974) applicable aux bâtiments neufs d'habitation. Elle fixe un objectif de réduction de 25% de la consommation énergétique des bâtiments par rapport aux normes en vigueur depuis la fin des années 1950 et suppose d'agir prioritairement sur l'isolation des parois extérieures et sur le renouvellement d'air, les deux sources principales de déperdition de chaleur.*

2-2) Les années 80 : l'émergence du concept de développement durable et la décentralisation de l'urbanisme

#### a) La décentralisation de l'urbanisme

Les années quatre-vingt sont d'abord le témoin d'une rupture historique dans l'organisation centralisée du pouvoir politique et administratif. Mettant fin à plusieurs siècles d'exercice du pouvoir central dans l'aménagement du territoire, cette décennie est principalement marquée par l'engagement du processus de décentralisation<sup>111</sup> qui, en

---

<sup>111</sup> Le premier acte fondateur de la décentralisation, terme auquel il faudrait plutôt préférer celui de déconcentration, est souvent associé à la création des premiers quatre-vingts départements en 1789 par l'Assemblée constituante, départements officiellement créés par la loi du 22 décembre 1789 et qui succèdent aux provinces et généralités gouvernées par des Intendants nommés par le roi. La loi du 14 décembre 1789 définit la commune comme cellule administrative de base. Les lois du 10 août 1871 et du 5 avril 1884 organisent

redéfinissant les droits et libertés des communes, départements et régions, bouscule également le cadre historique et régalién de l'urbanisme et de l'environnement. A travers l'enjeu de la réorganisation politique et administrative des territoires, ce processus marque un tournant majeur dans la politique nationale d'aménagement du territoire en supprimant la tutelle administrative et financière de l'Etat *a priori* et en donnant aux collectivités la liberté de leur administration.

Votée en première lecture à l'Assemblée nationale dès le mois d'août 1981, la loi « Defferre »<sup>112</sup> promulguée le **2 mars 1982** a pour titre « *loi relative aux droits et libertés des communes, départements et des régions* ». Dans son article 1<sup>e</sup>, la loi dispose que « *les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils d'élus* ». Les tutelles administratives et financières de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales sont supprimées au profit d'un contrôle de légalité *a posteriori* exercé par les préfets et les tribunaux administratifs. L'exécutif départemental du préfet est transféré au président du Conseil général. Enfin, la région est érigée en une collectivité territoriale de plein exercice. Ce processus de décentralisation, qui se poursuit de janvier 1983 à janvier 1986, impacte tous les domaines de l'aménagement du territoire à travers une série de lois portant sur les transports, les infrastructures, l'urbanisme...

## b) La poursuite des outils environnementaux sectoriels

Les années quatre-vingt s'inscrivent dans la poursuite de l'inscription de l'environnement dans les politiques publiques et dans les outils législatifs ; mais cette inscription reste encore sectorielle (en privilégiant son action sur les villes) et thématique (déchets, air, eau, bruit, énergie...).

Au plan international, les Accords Multilatéraux sur l'Environnement poursuivent la même logique de contractualisation de conventions thématiques :

- Convention des Nations unies sur le droit de la mer (Convention Montego Bay) en 1982,

---

respectivement l'administration du département placée sous l'autorité du Conseil général et celle de la commune avec le rôle du maire et du conseil municipal.

<sup>112</sup> Sous la présidence de François Mitterrand et sous le gouvernement de Pierre Mauroy, Gaston Defferre, maire historique de Marseille, est ministre de l'Intérieur et de la décentralisation de 1981 à 1984 puis ministre d'Etat chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire dans le gouvernement de Laurent Fabius de 1984 à 1986.



- Convention de Vienne pour la protection de couche d'ozone et Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone en 1987,
- Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de leur élimination en 1989.

En France, dès le début des années quatre-vingt, une première série d'outils tente d'introduire la dimension environnementale dans les démarches de planification urbaine. En 1983, des « protocoles d'environnement urbain » sont conclus par quelques villes ; ils se généraliseront à un plus grand nombre de villes à partir des années quatre-vingt-dix sous la forme des « plans municipaux et départementaux d'environnement (P.M.E. et P.D.E.) »<sup>113</sup>. Les chartes pour l'environnement et d'écologie urbaine se substitueront par la suite à ces protocoles à partir des années quatre-vingt-dix.

Dans le domaine des déplacements, la loi d'orientation sur les transports intérieurs du **30 décembre 1982** (loi « L.O.T.I. » n° 82-1153) instaure la création des plans de déplacements urbains (P.D.U.). Il revient aux communes, appelées autorités organisatrices, d'assurer la responsabilité d'organiser les transports publics urbains. Cette loi pose le principe du droit au transport pour tous, le principe du libre choix de l'utilisateur entre les différents modes de transport et réaffirme la mission de service public des transports collectifs urbains.

Dans le domaine de l'urbanisme et du patrimoine, la loi de décentralisation n° 83-8 du **7 janvier 1983**, complétée par la loi du **22 juillet 1983**, définit les compétences entre communes, départements, régions et Etat.

Dans son article 35, la loi du 7 janvier 1983 mentionne que :

*« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace »*<sup>114</sup>.

<sup>113</sup> Initiés par le Comité interministériel à la qualité de la vie des 18 avril 1989 et 29 mars 1990, formalisé par la circulaire du 24 juin 1991. 49 conventions sont signées en 1992 ; Journal officiel du Sénat du 07/05/1992, p. 1075 et du 31/08/1995, p. 1643.

<sup>114</sup> Loi du 7 janvier 1983, Section II, De l'urbanisme et de la sauvegarde du patrimoine et des sites, Chapitre 1° Dispositions générales, Art. 35, insertion de l'article L. 110 au code de l'urbanisme.

Dans le domaine de l'urbanisme, le texte aborde quatre chapitres relatifs :

- Aux schémas directeurs (article 41 à 47) : les Schémas directeurs remplacent les Schémas directeur d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) instaurés par la loi d'orientation foncière de 1967. Elaboré par un E.P.C.I. compétent, un syndicat mixte ou un groupement de collectivités territoriales, le schéma directeur induit une obligation de compatibilité des documents aval (P.O.S., P.A.Z., règlement de lotissements).
- Aux Plans d'Occupation des Sols (article 48 à 56) : les P.OS. sont élaborés à l'initiative et sous la responsabilité de la commune.
- Aux schémas de mise en valeur de la mer (article 57) : schémas élaborés par l'Etat qui déterminent les zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs.
- Au permis de construire et des divers modes d'utilisation du sol (article 58 à 68) : le permis de construire est instruit et délivré au nom de la commune ou au nom de l'établissement public de coopération intercommunale, ou au nom de l'Etat dans certains cas.

Dans sa section III relative au logement, l'article 78 de la loi institue le Programme Local de l'Habitat (P.L.H.) qui ne constitue à l'époque qu'une démarche facultative sans lien avec le document d'urbanisme. La loi institue enfin les chartes intercommunales.

Dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme opérationnel, la loi n° 85-729 du **18 juillet 1985** porte sur la définition et la mise en œuvre des principes d'aménagement. Les Zones d'Aménagement Différé (Z.A.D.) et les Zones d'Intervention Foncière (Z.I.F.)<sup>115</sup> sont fondues, provisoirement, dans un Droit de Préemption Urbain (D.P.U.) en zone U et zone NA et NB. Les Z.A.D. seront rétablies par la loi de 1989 assurant ainsi la cohabitation des trois outils, Z.A.D., Z.I.F. et D.P.U. La loi assigne également aux communes diverses obligations pour la mise en œuvre d'une véritable concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées par diverses opérations d'urbanisme.

---

<sup>115</sup> Instituée en 1975, la Zone d'Intervention Foncière est une zone classée urbaine dans le P.OS. et soumise de plein droit au droit de préemption pour une durée illimitée pour les communes de plus de 10 000 habitants ou des groupements de communes de plus de 10 000 habitants ayant compétence en matière d'urbanisme. L'existence d'une Z.I.F. fait obstacle, sur le même territoire, à la création d'une Z.A.D.

La loi comporte cinq titres principaux, à savoir :

- Le titre 1er dénommé Principes d'aménagement : Introduction des articles L 300-1 (nature des opérations d'aménagements) à L 300-4 dans le code de l'urbanisme (L 300-2 relatif à la mise en place d'une concertation).
- Le titre 2 procède à la réforme des instruments fonciers et transforme notamment le régime des droits de préemption : modification des Z.I.F. et D.P.U. ouvert dans les espaces naturels sensibles (E.N.S.) pour les départements.
- Le titre 3 intitulé décentralisation et simplification des instruments d'aménagement reconnaît une compétence de principe aux communes dotées d'un P.O.S. approuvé pour la délimitation du périmètre des Z.A.C.
- Le titre 4 relatif au financement de l'aménagement. La loi distingue les participations à la réalisation des équipements publics et les équipements propres qui peuvent être exigés des bénéficiaires des autorisations d'occuper le sol.
- Le titre 5 relatif à des dispositions diverses.

La loi introduit également des dispositifs relatifs au financement de l'urbanisme : clarification du régime des participations d'urbanisme, rendement accru de la Taxe Locale d'Équipement (T.L.E.), création d'un nouveau mode de financement avec le Programme d'Aménagement d'Ensemble (P.A.E.)...

#### ***La poursuite d'une politique patrimoniale***

*Dans le domaine du patrimoine (articles 69 à 72), la loi instaure la création des Z.P.P.A.U. (Zone de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain), renforçant ainsi le rôle des collectivités locales dans la protection du patrimoine architectural et urbain et de mettre en valeur des sites ou des quartiers ayant une valeur esthétique ou historique. Ce dispositif marque une évolution dans l'application des outils réglementaires attachés à la protection du patrimoine et adossés à des périmètres normatifs ; en effet, en s'affranchissant du principe de co-visibilité et du périmètre réglementaire des cinq cent mètres de rayon, la Z.P.P.A.U. propose de définir un périmètre de préservation « intelligent » prenant en considération l'ensemble des éléments identitaires du site (paysage, architecture et urbanisme). Mais surtout, la Z.P.P.A.U., dans son contenu et sa portée réglementaire, devient le premier document d'urbanisme fondé sur des considérations patrimoniales, quelles soient architecturales, urbaines ou paysagères. Elle constitue même un document de rang supérieur aux documents d'urbanisme locaux qui doivent être compatibles avec celle-ci.*

### c) Les premières lois intégratrices : loi Montagne et loi Littoral

En rupture avec le cadre législatif traitant habituellement la question environnementale de façon sectorielle, deux textes de loi marquent également cette décennie et introduisent une nouvelle approche territoriale des problématiques environnementales. Portant à la fois loi d'aménagement et d'urbanisme, la loi « Montagne » et la loi « Littoral » introduisent la notion d'équilibre entre développement et protection des milieux.

Tout d'abord, la loi n° 85-30 du **9 janvier 1985**, dite loi « Montagne », reconnaît la spécificité d'un espace, de son aménagement et de sa protection :

*« La montagne constitue une entité géographique, économique et sociale dont le relief, le climat, le patrimoine naturel et culturel nécessitent la définition et la mise en œuvre d'une politique spécifique de développement, d'aménagement et de protection. L'identité et les spécificités de la montagne sont reconnues par la nation et prises en compte par l'Etat, les établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements dans les actions qu'ils conduisent.*

*La politique de la montagne a pour finalité de permettre aux populations locales et à leurs élus d'acquérir les moyens et la maîtrise de leur développement en vue d'établir, dans le respect de l'identité culturelle montagnarde, la parité des revenus et des conditions de vie entre la montagne et les autres régions. Elle se fonde sur la mise en valeur optimale des potentialités locales » (Article 1, version initiale).<sup>116</sup>*

Identifiant la spécificité de ces milieux, la loi introduit la notion « d'auto-développement », supposant « la reconnaissance du droit à un développement spécifique », « la mobilisation simultanée et équilibrée des ressources disponibles (...) » et « la protection des équilibres biologiques et écologiques, la préservation des sites et des paysages (...) » et préfigurant ainsi les principes de développement durable énoncés quelques années plus tard dans le rapport Brundtland. Le texte initial évoluera dans ce sens en supprimant le terme « d'auto-développement » au profit d'un « développement équitable et durable ». Complétant les dispositions énoncées par la loi, les directives territoriales d'aménagement établies pour chaque massif précisent les espaces, paysages et milieux les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard, notamment les grottes, glaciers, lacs, tourbières, marais, lieux de pratiques de l'alpinisme, d'escalade...

Dans le domaine de l'urbanisme, la loi énonce dans son article L 145-3 les principes fondateurs d'aménagement et de protection :

---

<sup>116</sup> La loi s'applique aux Alpes du Nord et du Sud, à la Corse, au Massif Central, au Massif Jurassien, aux Pyrénées et au Massif Vosgien, ainsi qu'aux communes de la Réunion situées à plus de cinq-cents mètres d'altitude et plus de trois-cent-cinquante mètres pour la Guadeloupe et la Martinique.

- préserver les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières,
- préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard, à travers les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols,
- réaliser l'urbanisation en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants,
- respecter la qualité des sites et les grands équilibres naturels et prendre en compte les communautés d'intérêt des collectivités locales concernées, pour tout ce qui concerne le développement touristique et, en particulier, la création d'une Unité Touristique Nouvelle (U.T.N.).

Le principe d'extension de l'urbanisation en continuité<sup>117</sup> constitue un outil coercitif particulièrement fort qui annonce l'idée de limitation de la consommation foncière et de d'étalement urbain appliquée plus tard à l'ensemble du territoire national avec la loi Solidarité et Renouveau Urbain (S.R.U.) de 2000 et la loi Grenelle 2 de 2010. Le principe est d'autant plus efficace qu'il s'articule avec la loi « Littoral », supposant que le principe le plus restrictif s'applique pour les communes exposées aux deux textes de loi.

En effet, la loi n° 86-2 du **3 janvier 1986**, dite loi « Littoral »<sup>118</sup>, détermine les conditions d'utilisation et de mise en valeur des espaces terrestres, maritimes et lacustres. Elle s'applique aux communes riveraines des océans, mers, étangs salés et plans d'eau naturels ou artificiels de plus de mille hectares. Comme la loi Montagne, elle constitue une loi d'aménagement et d'urbanisme qui a pour but :

---

<sup>117</sup> Application de la règle d'inconstructibilité sur la bande des trois cents mètres dans les parties naturelles des rives des plans d'eau d'une superficie inférieure à mille hectares; si la superficie est supérieure à mille hectares, la loi Littoral entre en vigueur. De plus, il est interdit de construire des routes nouvelles dans les parties situées au dessus de la limite forestière sauf pour le désenclavement, la considération de défense nationale et la réalisation de liaison d'ordre international. Les aménagements de type touristiques doivent se faire en continuité avec l'existant c'est-à-dire en « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement » ou en « Unité Touristique Nouvelle » conformément à la règle d'urbanisation en continuité avec les constructions existantes.

<sup>118</sup> En France, les réflexions stratégiques sur l'aménagement des littoraux sont anciennes. Dès 1969, l'un des trois scénarios prospectifs « contrastés » étudiés par la D.A.T.A.R. avait pour thème « La France côtière » (à côté de « la France rurale » et « la France de 100 millions d'habitants »). En 1973, le rapport « Piquard » commandé par le C.I.A.T. (Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire) du 13 mai 1971, proposait dix mesures de sauvegarde et posait les bases du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. Le conservatoire est créé en 1975, par l'Etat, avec pour mission de mener une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral. Après acquisition, le conservatoire sous-traite (aux communes ou à d'autres structures) la gestion de l'espace. La loi reprend également les orientations de la directive d'aménagement national du 25 août 1979.

- la protection des équilibres biologiques et écologiques, la préservation des sites, des paysages et du patrimoine culturel et naturel du littoral,
- la préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau,
- la mise en œuvre d'un effort de recherche et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral.

Différents dispositifs de la loi participent ainsi à la protection du patrimoine et des paysages :

- La maîtrise de l'urbanisme avec le principe d'extension en continuité ou en hameau nouveau intégré à l'environnement, mais limitée par la création de coupures d'urbanisation et dans les espaces proches du rivage ; non constructibilité dans la bande littorale des cent mètres (calculé à compter de la limite haute du rivage).
- La protection stricte des espaces et des milieux naturels les plus caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral.
- L'élaboration de Schémas de Mise en Valeur de la Mer (S.M.V.M.).

Dans le domaine de l'urbanisme, et dans le même esprit que la loi « montagne », la loi introduit de nouvelles notions visant à préciser les conditions d'urbanisation des espaces littoraux :

- la maîtrise de l'urbanisation,
- la coupure d'urbanisation,
- l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage,
- la bande des cent mètres,
- les espaces remarquables et fragiles,
- le libre accès au rivage,
- la création de nouvelles routes,
- le camping, stationnement de caravanes,

Nourrie par une jurisprudence importante<sup>119</sup>, le texte évoluera jusqu'aux années deux mille (et notamment à partir de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000) dans l'objectif de renforcer l'articulation entre la protection des espaces littoraux, leur fréquentation par le public et le maintien des activités économiques.

---

<sup>119</sup> Notamment sur l'interprétation des notions d'extension limitée de l'urbanisation, de hameaux nouveaux, de continuités d'urbanisation, de coupures d'urbanisation...

D'autres textes de loi ponctueront cette période : loi du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme des abords d'aérodromes, loi du 6 janvier 1986 relative à diverses simplifications administratives en matière d'urbanisme, loi du 23 décembre 1986 relative à l'investissement locatif et au développement de l'offre foncière (loi dite « Méhaignerie »).

### ***La poursuite d'une politique énergétique***

*La fin des années quatre-vingt est également marquée par la deuxième réglementation thermique de 1982 (RT 1982) faisant suite au second choc pétrolier de 1979. Cette réglementation vise un nouveau gain de 20% sur la consommation énergétique en renforçant les contraintes liées aux besoins en chauffage qui doivent tenir compte des apports extérieurs et intérieurs.*

*En 1988, une troisième réglementation (RT 1988) s'applique aux bâtiments neufs résidentiels et non résidentiels. Elle élargit le calcul de consommation énergétique aux besoins en eau chaude sanitaire et aux équipements de confort (ventilation, climatisation).*

Au plan international, les années quatre-vingt sont d'abord marquées par la publication du rapport de l'Union Internationale de la Conservation de la Nature qui attire l'attention de l'opinion publique et des Etats sur un certain nombre de problématiques environnementales exigeant la mise en place d'une solidarité internationale en matière d'environnement : apparition du « trou » dans la couche d'ozone, pluies acides, apparitions des premiers symptômes des gaz à effets de serre, déforestation, désertification...

C'est également au cours de la décennie des années quatre-vingt que le sujet de la perte de biodiversité émerge véritablement au plan international. Certes, les travaux du Club de Rome avaient déjà alerté les consciences sur les menaces subies par la biodiversité et sur la nécessité de considérer celle-ci comme un bien commun vital pour l'humanité. En 1982, l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (U.I.C.N.) élabore une charte mondiale de la nature adoptée par l'assemblée générale des Nations Unies le 28 octobre 1982.

Mais c'est surtout la fin des années quatre-vingt qui marque d'une date clef l'émergence d'une conscience environnementale internationale. Le **27 avril 1987**, est publié le rapport de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement (C.M.E.D.) de

l'Organisation des Nations Unies, commission présidée par Mme Grø Harlem Brundtland<sup>120</sup>. Le rapport intitulé « *Our Common Future* » (« *Notre avenir à tous* ») est présenté lors de la 42<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies et fonde le principe de développement durable autour de la définition suivante :

*« Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».*

Ce rapport constitue le socle de discussion du Sommet de la Terre de 1992 (Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, C.N.U.E.D.) mais il ouvre surtout le début d'une période d'intégration de ses principes dans la législation des Etats engagés sur les différents traités et accords internationaux qui vont émailler la décennie des années quatre-vingt-dix.

### 2-3) Les années 90 : l'influence des accords internationaux sur la législation nationale

Les accidents et crises des précédentes décennies ayant contribué à la mise en œuvre de réglementations, la période des années quatre-vingt dix est marquée par un nombre plus limité d'incidents dans le domaine industriel et nucléaire. Le naufrage de l'Erika le 12 décembre 1999 vient cependant allonger la liste des marées noires françaises sur les côtes du Finistère sud et de Vendée. La crise de la dioxine en Belgique en 1999 vient rappeler que le risque de pollution industrielle reste présent.

Mais de nouveaux sujets prennent place dans le débat public et posent la question du traitement de sujets environnementaux sous l'angle éthique. C'est d'abord la crise de la « vache folle »<sup>121</sup> en 1996 au Royaume-Uni et Europe occidentale qui remet en cause l'alimentation des bovins par les farines animales. C'est également la question des

---

<sup>120</sup> Médecin de formation, Mme Grø Harlem Brundtland est ministre de l'environnement en Norvège de 1974 à 1979, puis ministre d'Etat en 1981, de 1986 à 1989, puis de 1990 à 1996. Elle dirige l'Organisation Mondiale de la Santé de 1998 à 2003 et préside la C.M.E.D. en 1983.

La C.M.E.D. engage ses travaux dès 1983 avec pour objectif de définir un programme de coopération internationale et pluridisciplinaire sur les problèmes environnementaux. Les études et auditions qui sont menées aboutissent à un rapport faisant à la fois un état des lieux planétaire des questions environnementales, sociales et économiques et posant les principes d'un développement qui ne reprenne pas le modèle des pays industrialisés mais qui s'appuie sur les trois piliers du développement économique social et environnemental. Traduit en français par l'éditeur québécois Les Editions du Fleuve en 1988, le terme de « développement durable » est retraduit en « développement soutenable ». Une version révisée en 1989 reprendra le terme de « développement durable ».

<sup>121</sup> Maladie mortelle entraînant une infection dégénérative du système nerveux central (encéphalopathie spongiforme bovine - E.S.B.) causée par un prion, transmissible à l'homme par la consommation de viande contaminée.



Organismes Génétiquement Modifiés alimentaires qui émerge alors que ceux-ci sont déjà largement utilisés dans l'alimentation animale.

Mais les années quatre-vingt dix marquent également l'émergence de la puissance de l'opinion à travers la mobilisation d'organismes, d'institutions et d'associations souhaitant faire entendre leur voix à côté de celle des gouvernements. En 1992, un forum mondial des Organisations Non Gouvernementales en parallèle du Sommet de la Terre à Rio réunit plus de 7 000 organisations de 165 pays. Cette mobilisation sans précédent sera suivie de manifestations et mouvements partout dans le monde<sup>122</sup>, le point d'orgue de la décennie se situant en 1999 à Seattle lors du sommet de l'Organisation Mondiale du Commerce où 50 000 manifestants réussissent à bloquer l'évènement. Le mouvement « altermondialiste » vient de naître.

### a) Monde

Cinq ans après la publication du rapport « *Our Common future* », le Sommet de Rio constitue le premier Sommet de la Terre sur l'Environnement du **3 au 14 juin 1992**. Cette conférence globale, tenue à l'occasion du vingtième anniversaire de la première conférence sur l'environnement humain (Stockholm, 1972), vise avant tout à réconcilier activités humaines et environnement. Réunissant 182 chefs d'Etats et de gouvernement, il aboutit à l'adoption des vingt sept principes de la déclaration de Rio, sept principes fondateurs constituent le socle de la déclaration :

- Le principe de précaution en matière d'environnement,
- Le principe d'intégration de la protection des l'environnement comme partie intégrante du processus de développement,
- Le principe de responsabilité et solidarité internationale,
- Le principe de pollueur-payeur,
- Le principe de participation pour une nouvelle gouvernance,
- Le principe d'anticipation sur les risques liés aux conflits.

Un programme d'actions à mettre en œuvre au niveau international pour le XXI<sup>e</sup> siècle, dénommé « Action 21 » (communément appelé Agenda 21), est adopté par les Etats. Ce programme ambitieux, décliné en quarante chapitres, analyse la situation, expose des

---

<sup>122</sup> Création de « *Les autres voix de la planète* » en 1995, « *Action mondiale des peuples* » 1998, « *ATTAC* » en France en 1998, « *Caravane intercontinentale* » en 1999.

stratégies et formule près de deux mille cinq cent recommandations et solutions à mettre en œuvre dans quatre champs :

- Le champ économique et social du développement (lutte contre la pauvreté, évolution des modes de consommation, dynamiques démographiques, promotion et protection de la santé...),
- La conservation et la préservation des ressources aux fins de développement (atmosphère, terres, forêts, diversité biologique, eau...),
- La participation des groupes majeurs à l'élaboration et la mise en œuvre du développement (femmes, enfants, populations autochtones...),
- La mise en œuvre de moyens d'action transversaux permettant une inflexion du développement vers plus de durabilité (moyens financiers, transfert de technologie, formation...).

Le sommet de Rio fonde ainsi la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (C.N.U.E.D.) et constitue en ce sens une étape décisive dans l'engagement des pays en faveur du développement durable en consolidant l'émergence de nouveaux types d'Accords Multilatéraux sur l'Environnement (A.M.E.).

En effet, après les conventions thématiques de la période des années soixante-dix à quatre-vingt, les A.M.E. de seconde génération visent à conforter les interactions entre développement et environnement. L'adoption de deux conventions confirme l'engagement commun mais différencié des Etats à affronter les enjeux environnementaux planétaires

La première convention cadre adoptée à Rio porte sur le changement climatique avec pour objet « *la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique du système climatique* ». C'est sur la base de cette convention que les pays de l'O.C.D.E. s'engagent à stabiliser en 2000 leurs émissions de gaz à effet de serre au même niveau qu'en 1990. La convention conduira en 1997 au protocole de Kyoto<sup>123</sup> qui sera suivi d'une série de conférences témoignant de la difficulté de la mise en œuvre des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre<sup>124</sup>.

---

<sup>123</sup> Exprimée dès 1995 dans des plans d'actions, puis définie de manière intégrée dans le Programme National de Lutte contre le Changement Climatique (2000), la politique Climat de la France, reposant sur ses deux piliers que sont l'atténuation (réduction des émissions de gaz à effet de serre) et l'adaptation, s'inscrit dans la stratégie nationale de développement durable publiée en juin 2003 et actualisée en mars 2005. La politique Climat est traduite dans le « Plan Climat 2004-2012 », qui est le plan d'action de la France pour respecter ses engagements au titre du protocole de Kyoto. Ce plan climat est révisé tous les deux ans en

La deuxième convention cadre porte sur la diversité biologique et reconnaît pour la première fois que la conservation de la diversité biologique est une « *préoccupation commune de l'humanité* » et qu'elle fait partie intégrante du processus de développement. Trois objectifs sont fixés : la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage équitable des avantages découlant de l'exploitation de ses ressources génétiques. La convention sera étendue au domaine de la biotechnologie suite aux travaux menés sur la bio-sécurité et à l'adoption du protocole de Carthagène<sup>125</sup> sur la prévention des risques biotechnologiques.

### ***La prise en compte de la biodiversité au plan international, dates clefs***

*La prise de conscience sur les menaces pesant sur les espèces et les écosystèmes mais aussi la reconnaissance de la valeur inestimable et universelle de la diversité biologique ont conduit le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (P.N.U.E.) à convoqué dès 1988 un groupe de travail d'experts sur la diversité biologique en vue d'explorer le besoin de créer une convention internationale sur la diversité biologique. En mai 1989, le P.N.U.E. institue un groupe de travail spécial d'experts techniques et juridiques afin de préparer un instrument juridique international sur conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique. En février 1991, le groupe de travail devient le Comité intergouvernemental de négociation ; ses travaux s'achèvent le 22 mai 1992 au Kenya avec la Conférence de Nairobi pour l'adoption du texte convenu de la Convention sur la Diversité Biologique (Convention on Biological Diversity).*

*La Convention est ouverte à la signature le 5 juin 1992 lors du Sommet de la Terre de Rio et reste ouverte à la signature jusqu'au 4 juin 1993, période au cours de laquelle elle reçoit cent soixante huit signatures.*

*La Convention est entrée en vigueur le 29 décembre 1993 ; la première session de la Conférence des Parties a eu lieu du 28 novembre au 9 décembre 1994 dans les Bahamas.*

*La convention a pour objectifs « la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques » (art. 1). Ayant valeur de traité, le document reconnaît pour la première fois en droit international que la conservation de la diversité biologique est une préoccupation commune pour l'ensemble de l'humanité. La*

---

application de l'article 2 de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique du 13 juillet 2005.

<sup>124</sup> 4<sup>ème</sup> conférence à Buenos Aires en 1998, 5<sup>ème</sup> conférence à Bonn en 1999, 6<sup>ème</sup> conférence à la Haye en 2000, 7<sup>ème</sup> conférence à Marrakech en 2001, 8<sup>ème</sup> conférence à New Delhi en 2002, 9<sup>ème</sup> conférence à Milan en 2003, 10<sup>ème</sup> conférence à Buenos Aires en 2004, 11<sup>ème</sup> conférence à Montréal en 2005, 12<sup>ème</sup> conférence à Nairobi en 2006, 13<sup>ème</sup> conférence à Bali en 2007, 14<sup>ème</sup> conférence à Poznam en 2008, 15<sup>ème</sup> conférence à Copenhague en 2009, 16<sup>ème</sup> conférence à Cancun en 2010, 17<sup>ème</sup> conférence à Durban en 2011, 18<sup>ème</sup> conférence à Doha au Qatar en 2012, 19<sup>ème</sup> conférence à Varsovie en Pologne en 2013, 20<sup>ème</sup> conférence à Lima au Pérou en 2014 et en 2015 la 21<sup>ème</sup> conférence prévue à Paris en 2015.

<sup>125</sup> Le protocole introduit le C.P.I. (Consentement Préalable Informé) qui impose l'information des Etats importateurs et leur permet de manifester leur volonté d'accepter ou non les importations de produits agricoles contenant des OGM. C'est, à l'échelle internationale, la première expression juridiquement contraignante du principe de précaution visant à protéger le bien commun et les intérêts à long terme de la société.

*conservation de cette diversité couvre l'ensemble des écosystèmes, des espèces et des ressources génétiques et suppose la préservation des espèces et des habitats*<sup>126</sup>. L'objectif est clairement énoncé, parvenir à l'horizon de 2010 à une réduction substantielle de l'érosion de la biodiversité.

*La cinquième Conférence des parties en 2000 au Kenya renforce l'importance des réseaux écologiques*<sup>127</sup> par une prise en compte effective de la connectivité biologique fonctionnelle. En décembre 2000, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le 22 mai en tant que Journée internationale de la biodiversité pour commémorer l'adoption de l'acte final de la Conférence de Nairobi à cette date.

La troisième convention porte sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique. Adoptée en 1994, elle constitue un document juridique faiblement contraignant.

Le sommet de la Terre de Rio constitue un acte fondateur de la prise en compte du développement durable au plan international et ouvre dès 1993 une série de conférences internationales<sup>128</sup> ayant pour objectif d'approfondir et de développer l'Agenda 21 de Rio. Les thèmes traités à l'occasion de ces différentes conférences illustrent, d'une part, la forte interdépendance des sujets économiques, sociaux, environnementaux, culturels associés à un objectif de durabilité, d'autre part, le rôle que peuvent et doivent jouer les différentes sociétés humaines à l'atteinte de cet objectif. C'est ce qu'affirme plus particulièrement la Deuxième Conférence sur les établissements humains à Istanbul en 1996, également intitulé Sommet des Villes, en considérant que les efforts en faveur d'une durabilité sociale et environnementale doivent en priorité s'exercer sur les villes et en intégrant dans leur processus de décision l'ensemble des acteurs locaux, publics ou privés.

---

<sup>126</sup> La Convention est suivie sur le plan scientifique par un conseil scientifique (*Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice - S.B.S.T.T.A.*) et réunit annuellement les parties prenantes (*Conference of the Parties*). Ses champs d'action ont été élargis à différents thèmes : « *Marine and coastal biodiversity* » en 1995 ; « *Ecosystem approach* », « *Agricultural biodiversity* », « *Forest biodiversity* », « *Traditionnal knowledge* » en 1996 ; « *Inland biodiversity* », « *Invasive alien species* »...en 1998.

<sup>127</sup> Concept théorique récent de l'écologie du paysage ayant donné lieu au principe de « trame verte et bleue » et aux « corridors écologiques », associant à la fois des continuités physiques visibles (par exemple le bocage) et des continuités écologiques non visibles (couloirs de migration d'espèces), toutes étant adossées à une réalité biologique et écologique fonctionnelle.

<sup>128</sup> La Conférence mondiale sur les droits de l'homme à Vienne en 1993, la Conférence Internationale sur la Population et le Développement au Caire en 1994, le Sommet mondial pour le Développement Social à Copenhague en 1995, la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes à Beijing en 1995, la deuxième Conférence sur les établissements humains à Istanbul (Habitat II) en 1996, le Sommet Mondial de l'alimentation à Rome en 1996. Voir Annexe 1 : Les conférences internationales dans le prolongement de l'Agenda 21 de Rio.

Marquant la fin de la période des années quatre-vingt-dix et constituant le dernier événement international de cette décennie sur l'environnement, la Conférence de Rio +5 du **23 au 27 juin 1997** à New York fut l'occasion de faire un premier bilan du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (P.N.U.E.) cinq ans après le premier Sommet de la Terre sur l'Environnement de Rio. Face à la faiblesse des résultats obtenus, l'assemblée adopte le programme de travail de la Commission (*Programme of Work of the Commission for 1998-2002*) ainsi que le programme pour la mise en œuvre de l'Agenda 21 pour les cinq années suivantes (*Programme for the Further Implementation of Agenda 21*).

En effet, dans un premier rapport sur les perspectives écologiques de la planète (GEO-1)<sup>129</sup>, publié à l'occasion de ce sommet, le P.N.U.E. dresse un bilan alarmiste. Si des progrès ont été accomplis dans l'accès à l'eau et dans la préservation de la couche d'ozone depuis la convention de 1987<sup>130</sup>, peu d'avancées sont à noter dans la lutte contre le changement climatique dont les dégâts probables ont été estimés annuellement à un ou deux pour cent du P.I.B. mondial d'ici 2100 si la hausse des températures atteint 2,5°C. Le nombre des inondations a augmenté de 230% entre 1980 et 2000 et celui des sécheresses de 38%. De fortes atteintes ont été portées à la biodiversité ; la ressource halieutique connaît une altération considérable de ses stocks<sup>131</sup>. C'est bien sur ce constat inquiétant que s'engage l'Agenda pour le 21<sup>ème</sup> siècle proposé à l'occasion de cette conférence de Rio+5.

## b) Europe

### *b-1) L'inscription des principes de développement durable dans le système communautaire*

En Europe, l'intégration des principes de développement dans le système législatif des Etats membres procède de l'histoire même de l'union européenne qui constitue un acteur et un signataire des principales conventions internationales en matière d'environnement.

---

<sup>129</sup> Le P.N.U.E. a mis en place dès 1997 un mécanisme d'évaluation de l'évolution de l'environnement mondial afin d'orienter l'élaboration des politiques internationales. Une série de rapports est établie depuis cette date (GEO-1 en 1997, GEO-2000 en 1999, GEO-3 en 2002, GEO-4 en 2007, GEO-5 en 2012).

<sup>130</sup> Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone conclue le 22 mars 1985.

<sup>131</sup> En 1999, la F.A.O. avait identifié que sur 600 stocks de poisson suivis, 74 % des prises étaient considérées comme une surexploitation du milieu maritime.

L'Acte unique européen<sup>132</sup> en 1986 avait transféré à la Communauté Economique Européenne (C.E.E.) des compétences dans les domaines de l'environnement, de la recherche et du développement. En instaurant un titre spécifique pour l'environnement dans le traité, les mesures communautaires ont pu se fonder sur une base juridique explicite définissant les objectifs et les principes fondamentaux de l'action de la Communauté européenne au niveau de l'environnement.

Sur les questions urbaines, la Commission européenne et la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail ont lancé dès 1989 des programmes consacrés à ces sujets. L'intégration de la dimension urbaine dans la politique d'environnement a fait l'objet d'un effort important dès le quatrième programme communautaire d'action en matière d'environnement (1987-1992).

L'année 1993 est marquée par la création de l'Agence européenne de l'environnement<sup>133</sup>, agence ayant pour mission de fournir des informations fiables et indépendantes sur l'environnement.

Le traité de Maastricht signé le **7 février 1992**, traité fondateur de la communauté européenne après la communauté économique européenne, introduit pour la première fois les principes du développement durable dans son article 130 R relatif à l'environnement : « *La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite des objectifs suivants :*

- *la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement,*
- *la protection de la santé des personnes,*
- *l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles,*
- *la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement ».*

Le texte, dans sa version consolidée de 2002, reprend ces éléments dans ses principes généraux dans son article 2 et fait apparaître le terme de développement durable :

---

<sup>132</sup> Le 17 février 1986, neuf Etats membres ont procédé à la signature de l'Acte unique européen, suivis par le Danemark, l'Italie, la Grèce. Ratifiés par les Etats membres au cours de l'année 1986, l'Acte unique européen est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1987. Il s'interprète comme un prolongement du traité de Rome de 1957 instituant la Communauté économique européenne ; il ouvre la voie à l'Union européenne qui prendra forme avec le traité de Maastricht. Il est un acte fondateur dans le domaine de l'environnement en élargissant la compétence communautaire à celui-ci.

<sup>133</sup> Le règlement relatif à la création de l'Agence a été adopté en 1990 par l'Union européenne. Il est entré en vigueur à la fin de l'année 1993 et les premiers travaux de l'agence ont commencé en 1994. Le siège de l'agence est installé à Copenhague. L'agence compte trente-deux pays membres en 2014.

*« La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire et par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 4, de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres ».*

Mais c'est le traité d'Amsterdam, signé le **2 octobre 1997** et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999, qui fait explicitement référence au développement durable dans son article premier (Septième considérant) :

*« Déterminés à promouvoir le progrès économique et social de leurs peuples, compte tenu du principe du développement durable et dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur, et du renforcement de la cohésion et de la protection de l'environnement, et à mettre en œuvre des politiques assurant des progrès parallèles dans l'intégration économique et dans les autres domaines,(...)».*

En ces termes, le traité indique que le respect de l'environnement fait explicitement partie des principes de base de la construction européenne. Mais il faudra attendre le début des années deux mille pour voir se dessiner une véritable stratégie européenne en matière d'environnement et d'intégration des principes de développement durable dans le système législatif des états membres.

C'est engagement de l'Union européenne sur les questions d'environnement et de développement durable se traduit également dans la mise en œuvre de dispositifs financiers. Le cinquième programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement de l'Union européenne intitulé « Vers un développement durable » et adopté pour la période 1993-2000 prône la mise en commun et le partage des responsabilités écologiques ainsi que l'adoption d'une approche ascendante pour réaliser les objectifs de l'écodéveloppement. Le programme LIFE constitue en ce sens l'instrument financier mis au service de cet objectif ; la révision des règles d'affectation des fonds structurels en 1993 s'appuie également sur une forme d'éco-conditionnalité des aides et de l'impact environnemental du projet à soutenir.

## *b-2) Les villes durables : De Aalborg à Hanovre*

Dans le même temps, et soutenues par la Commission européenne qui engage son projet « Villes durables »<sup>134</sup>, les collectivités territoriales s'engagent dans la mise en œuvre de politiques urbaines durables dès les années quatre-vingt-dix à travers la première conférence des Villes durables à Aalborg (Danemark) qui se tient le **27 mai 1994** et qui conduit à la rédaction de la charte des villes durables dite Charte d'Aalborg. Rappelant préalablement le rôle historique qu'ont joué les villes européennes, organisation de base des sociétés et des Etats, rappelant également le poids culturel, économique et social qu'elles représentent (quatre-vingts pour cent de la population européenne vit dans des zones urbaines) et les enjeux environnementaux qui se présentent face à elles, la charte constitue un acte d'engagement de ces villes à fonder un socle de durabilité à travers différents axes d'action :

- à l'échelle de chacune des villes, la mise en œuvre de plans locaux de durabilité ;
- la négociation comme méthode de résolution des problèmes ;
- la mise en œuvre d'une économie urbaine durable s'appuyant sur la conservation et la croissance du capital naturel ;
- la mise en œuvre d'une justice sociale par des programmes d'action sanitaire, l'accès à l'emploi et au logement et en intégrant à la protection de l'environnement les exigences sociales essentielles de la population ;
- l'aménagement durable du territoire par la rénovation des centres-villes, l'équilibre des flux entre villes et campagne... ;
- la réduction des besoins de mobilité et le recours aux transports respectueux de l'environnement... ;
- la responsabilité à l'égard du changement climatique notamment par la réduction des émissions de gaz à effet de serre... ;
- la prévention de l'intoxication des écosystèmes ;
- l'autogestion au plan local conférée aux villes en vertu du principe de subsidiarité ;

---

<sup>134</sup> Ce programme « Villes durables » s'ouvre par la publication en juin 1990 du Livre vert sur l'environnement urbain, rapport commandé par Carlo Ripa Di Meana, Commissaire européen pour l'environnement. Ce diagnostic urbain, réalisé à l'échelle européenne, souligne le caractère commun des problématiques des villes européennes, la nécessité d'une coopération et d'échanges d'information ; il préconise la création d'un groupe d'experts indépendants sur l'environnement urbain. Le Conseil européen adopte en janvier 1991 une résolution approuvant le Livre vert et la création du groupe d'experts. Ce dernier lance en 1993 le programme « Villes durables » auquel un certain nombre de villes vont s'intéresser et proposer d'organiser la première rencontre à Aalborg. Le groupe remet en octobre 1994 son premier rapport « Villes durables européennes » à la Commission européenne qui souligne la nécessité d'une « application du concept de durabilité en zone urbaine ». Le rapport fait un certain nombre de préconisations en matière de politiques urbaines. La commission lance la même année le programme URBAN visant à soutenir financièrement les projets novateurs dans ce domaine.



- les citoyens, protagonistes de la durabilité, et la participation collective à travers l'élaboration des Agendas 21 et supposant la coopération avec tous les acteurs concernés ;
- la mise en œuvre des instruments de la gestion urbaine orientée vers la durabilité et s'appuyant sur des outils de surveillance, d'évaluation permettant de concevoir et d'orienter les stratégies.

Lancée en partenariat avec la Commission européenne, l'International Council for Local Environmental Initiatives (I.C.L.E.I.) et le réseau des villes, la charte aboutit à l'engagement de trente-huit Etats européens et 1 300 collectivités.

Soixante ans après la Charte d'Athènes du mouvement moderne initié en France par Le Corbusier et par le mouvement du Bauhaus<sup>135</sup>, la charte d'Aalborg marque le renversement de perspectives et retourne tous les fondamentaux qui avaient été introduits par cette vision de l'urbanisme moderne :

- la décontextualisation de l'architecture moderne laisse place à un souci d'adaptation au milieu, de prise en compte et de mise en valeur des éléments culturels, écologiques, paysagers... ;
- la fin du principe de la « table rase » au profit d'une redécouverte identitaire supposant une meilleure prise en compte des formes urbaines existantes ;
- la mixité fonctionnelle et sociale en contrepoint du zonage sectoriel ;
- la lutte contre l'étalement urbain là où le mouvement moderne cherchait à étendre les limites de la ville notamment par le développement des infrastructures routières ;
- un urbanisme participatif fondé sur la concertation, voire la co-construction face à l'urbanisme des experts.

Cette première conférence est suivie deux autres conférences en 1996 à Lisbonne et en 2000 à Hanovre. La Conférence de Lisbonne, qui s'est tenue du **6 au 8 octobre 1996**, vise à passer à la mise en application des principes adoptés dans la Charte de 1994, notamment par la réalisation des Agendas 21 du sommet de Rio et des Agendas Habitat issus de la Conférence d'Istanbul Habitat II. L'adoption du document « De la charte à la pratique » marque l'engagement des villes européennes dans la mise en œuvre du « plan d'action de Lisbonne ». Cette conférence est marquée par une participation record de mille participants et

---

<sup>135</sup> Les protagonistes majeurs de ce mouvement furent également les architectes Walter Gropius, Auguste Perret, Ludwig Mies van der Rohe, Oscar Niemeyer...

231 représentants d'autorités locales mais aussi par l'ouverture aux villes européennes hors union européenne et notamment les villes du sud de la Méditerranée, du nord de l'Europe, d'Europe centrale et orientale. La volonté de passage à l'action est marquée lors de cette conférence par la remise des Prix européens des villes durables : Dunkerque (France), La Haye (Pays-Bas), Graz (Autriche), Leicester (Royaume-Uni), Albertlund (Danemark) et des certificats de distinction aux villes françaises de Rennes et Montpellier. L'opération reconduite en 1997 distinguera les villes de Heidelberg (Allemagne), Stockholm (Suède) et Calvia (Espagne).

La conférence d'Hanovre qui se réunit du **9 au 12 février 2000** rassemble 1 400 personnes, dont 250 responsables municipaux de 36 pays européens. Faisant suite à un cycle de quatre conférences régionales (Turku en Finlande, Sofia en Bulgarie, Séville en Espagne et La Haye aux Pays-Bas), cette troisième conférence réaffirme le rôle essentiel des villes (130 millions de citoyens sont concernés par la Campagne des villes durables européennes initiée à Aalborg) et la nécessité de mettre en œuvre des outils d'évaluation et de mesure des politiques urbaines. Les maires et élus réaffirment également l'importance de leur rôle et sollicitent le soutien des instances européennes dans leurs actions à travers leur document intitulé « *l'appel de Hanovre lancé par les maires européens à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle* ». 250 maires de 36 Etats européens s'engagent dans ce document à mettre en œuvre les actions nécessaires pour assurer une durabilité de leurs politiques urbaines mais sollicitent également l'appui des instances européennes pour atteindre ces objectifs.

### *b-3) L'émergence du principe de l'évaluation environnementale*

Le début de la décennie des années quatre-vingt-dix témoigne également de l'émergence, au niveau européen, de la notion d'évaluation environnementale. Le **25 février 1991**, la Convention d'Espoo<sup>136</sup> (Finlande) sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier mentionne que « *les Parties prennent, individuellement ou conjointement, toutes mesures appropriées et efficaces pour prévenir, réduire et combattre l'impact transfrontière préjudiciable important que des activités proposées pourraient avoir sur l'environnement* » et induit « *l'établissement d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement permettant la participation du public et la constitution du dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement...* ». La Convention répond ainsi au vingt et

---

<sup>136</sup> Voir Annexe 2 : La Convention d'Espoo du 25 février 1991.

unième principe de la Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain de 1972 supposant que « *chaque Etat a le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de sa juridiction ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale* ». Cette Convention, élaborée sous l'égide de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe, est signée par la plupart des Etats d'Europe de l'ouest et de l'est, par la Communauté européenne, par le Canada et les Etats-Unis.

#### *b-4) Les fondements de la démocratie environnementale*

Trois ans après les Directives de Sofia adoptées en 1995 par ses Etats membres, directives qui exposent de façon détaillée l'importance de l'accès à l'information, de la participation du public et de l'accès à la justice en matière d'environnement, la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies (C.E.E.-N.U.) adopte le **25 juin 1998** la Convention d'Aarhus<sup>137</sup> (Danemark) constituant le pilier de la démocratie environnementale et consacrant trois droits fondamentaux pour les citoyens et les associations qui les représentent : l'accès à l'information, la participation au processus décisionnel, l'accès à la justice.

#### ***Convention d'Aarhus, 25 juin 1998***

##### *Article premier, Objet*

*Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention.*

La convention entre en vigueur le 30 octobre 2001. Elle est ratifiée par la France le 8 juillet 2002 et entre en vigueur le 6 octobre 2002 (Loi n° 2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de la Convention d'Aarhus et décret n° 2002-1187 du 12 septembre

---

<sup>137</sup> « *Votre droit à un environnement sain* », Guide simplifié de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, Nations Unies, juillet 2006. Voir Annexe 3 : La Convention d'Aarhus du 25 juin 1998.

2002 portant publication de la convention).<sup>138</sup> Elle marque l'aboutissement d'un long processus<sup>139</sup> engagé le 16 décembre 1966 avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies à New York. Plus d'une vingtaine de déclarations, chartes, résolutions et directives internationales vont émailler le parcours d'élaboration de cette charte. En Europe, dès 1980, la Déclaration de Salzbourg sur la protection du droit à l'information et du droit de participation est adoptée le 3 décembre à la deuxième Conférence européenne « Environnement et droits de l'homme ». Cinq ans plus tard, le Conseil des Communautés Européennes adopte une directive (85/337/CEE) concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et plus particulièrement la participation du public à la phase d'évaluation de l'impact sur l'environnement.

### c) France

Si la prise en compte de l'environnement dans le système législatif français apparaît des années soixante-dix avec la loi sur la protection de l'environnement du 10 juillet 1976, la décennie quatre-vingt-dix marque véritablement le début de l'intégration législative des principes du développement durable. Une série de textes vont intégrer progressivement l'expression jusqu'à l'inscrire en 1999 dans le titre d'une loi.

Dans la continuité des lois que l'on pourrait qualifier « intégratrices » comme l'ont été la loi « Montagne » et la loi « Littoral » mais s'inscrivant encore une fois dans une dimension thématique, la loi n° 93-24 du **8 janvier 1993** sur la protection et la mise en valeur des paysages (dite loi « Paysage ») vient compléter cette série de textes dont la portée est à la fois d'aménagement et d'urbanisme. S'intéressant à la fois aux paysages ordinaires et remarquables, la loi introduit de nouvelles dispositions visant à enrayer la dégradation et la banalisation des paysages en agissant à différents niveaux :

- Dans le domaine des aménagements fonciers et des enquêtes publiques relatives à ces opérations ;
- Dans les documents de planification urbaine (Schémas directeurs, schémas de secteurs, Plan d'Occupation des Sols) à travers des directives de protection et de mis

---

<sup>138</sup> La convention est complétée par un amendement sur les organismes génétiquement modifiés et un autre sur les émissions de polluants (protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants (P.R.T.R.) en 2003, entré en vigueur le 8 octobre 2009 et transposé en droit européen par le règlement n°166/2006.

<sup>139</sup> Annexe 4 : Historique de la Convention d'Aarhus.

en valeur des paysages prescrites par l'Etat dont les modalités d'élaboration seront déterminées par la loi N°95-115 du 4 février 1995 ;

- Dans les Z.P.P.A.U., l'introduction de la notion de paysage par l'adjonction du terme « paysager » instituant les Z.P.P.A.U.P. ;
- Dans les chartes des Parcs Naturels Régionaux, les documents d'urbanisme devant être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte définies dans ce domaine ;
- Dans les Plans d'Occupation des Sols qui doivent prendre en compte la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution ; cette disposition s'appuie également sur la possibilité de solliciter le préfet pour prononcer la protection des boisements linéaires, haies et plantations d'alignements existants ou à créer à la demande du propriétaire ;
- Dans le permis de construire en introduisant un volet paysager supposant la production de documents graphiques présentant l'insertion du projet dans son environnement.

Dans le domaine de l'environnement, et faisant suite aux « protocoles d'environnement urbain », aux « plans municipaux d'environnement » et aux « chartes d'écologie urbaine » (circulaire ministérielle du 24 juin 1991), les « chartes d'environnement » préfigurent les futurs « Agendas 21 » locaux. Créées par le Ministère de l'environnement en 1993 et définies par une circulaire du **11 mai 1994**, elles répondent aux engagements pris par la France lors de la conférence de Rio et aux exigences du programme « Action 21 ». Etablies pour une durée de trois à cinq ans, elles constituent un contrat de planification entre l'Etat<sup>140</sup> et la collectivité supposant un cofinancement des actions prévues dans le contrat. Elles concernent toutes les catégories de collectivités mais en priorité les villes et ensembles de communes décidées à inscrire dans leur projet de développement un projet fort en vue de l'amélioration de l'environnement et du cadre de vie.

Parfois qualifiée de « petite loi d'urbanisme », la loi N°94-112 dite loi Bosson du 9 février 1994, portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, concerne principalement la question de la participation financière des constructeurs aux

---

<sup>140</sup> L'Etat apporte son soutien financier à l'élaboration et à la mise en œuvre de la charte en finançant les études préalables (état des lieux, élaboration des stratégies, projet...) et l'évaluation de la charte à hauteur de 50 % maximum.

équipements réalisés dans le cadre d'opération d'aménagement, cette participation financière au coût de construction des équipements répondant aux besoins des futurs usagers devant être proportionnelle à la part de l'opération pris en charge par ce même opérateur.

Près de dix ans après l'adoption des lois « Defferre », la décennie des années quatre-vingt-dix voit également se réactiver le processus de décentralisation. La loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (loi A.T.R.), déconcentre les activités de l'Etat au niveau local et crée de nouvelles structures de coopération intercommunale : les communautés de communes et les communautés de villes (abolies par la loi Chevènement en 1999).

A la fois loi de décentralisation et d'aménagement du territoire, la loi n° 95-115 du **4 février 1995**, dite loi Pasqua, constitue une Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (L.O.A.D.T.)<sup>141</sup>. Elle vise à coordonner les politiques locales sur les plans national et local. Elle crée le Schéma national pour l'aménagement du territoire et les Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire (S.R.A.D.T.). La loi introduit également une nouvelle entité territoriale avec la notion de « pays », qui se définit comme un territoire caractérisé par une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale. Le « pays » n'est pas un nouvel échelon de collectivité locale mais résulte de l'initiative d'une ou de plusieurs communes désireuses d'animer et de mobiliser, dans une logique de mission, les différents acteurs publics et privés du territoire qui le composent. Dans cet objectif d'articulation des plans nationaux avec les politiques locales, sont instituées les Directives Territoriales d'Aménagement (D.T.A.) avec lesquelles les documents d'urbanisme locaux doivent être compatibles.

---

<sup>141</sup> Après que la loi « Voynet » l'ait introduit en 1999 dans son titre de loi, la version modifiée par la loi du 16 décembre 2010 reprend le terme de développement durable dans son article 1° : « *La politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire concourt à l'unité de la nation, aux solidarités entre citoyens et à l'intégration des populations. Au sein d'un ensemble européen cohérent et solidaire, la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement* ».

### *c-1) Une première étape fondatrice en France : la première inscription législative*

Première étape dans ce processus d'inscription législative, la création de la Commission Française du Développement Durable (C.F.D.D.) le **29 mars 1993** s'inscrit dans le cadre du programme Action 21 adopté lors du sommet de la terre de Rio en 1992. Cette commission créée par décret du premier ministre, et bénéficiant d'un statut de commission indépendante, a pour missions :

- De définir les orientations d'une politique de développement durable,
- De soumettre au gouvernement des recommandations ayant pour objet de promouvoir ces orientations,
- De contribuer à l'élaboration du programme de la France en matière de développement durable.

La commission élaborera en 1996 un rapport ayant largement servi de base pour l'élaboration de la Stratégie Nationale du Développement durable publiée en février 1997. Elle initie en décembre 1996 les premières assises régionales puis nationales du développement durable organisées par le Ministère de l'Environnement avec pour objectif d'accompagner et promouvoir la mise en œuvre d'Agenda 21 locaux.

La loi n° 95-101 du **2 février 1995**, dite loi Barnier et relative au renforcement de la protection de l'environnement introduit d'importantes dispositions relatives au droit de l'environnement autour de trois principes généraux :

- La protection de l'environnement est reconnue d'intérêt général,
- Les objectifs de développement durable sont définis<sup>142</sup>,
- Les principes de précaution, d'action préventive, de « pollueur-payeur » et de participation, ces quatre derniers points constituant les principes fondateurs du développement durable en droit français.

---

<sup>142</sup> Les principes de développement durable font l'objet d'une première réponse ministérielle précisant que le développement durable a pour objectif « ... de permettre à tous les peuples de la planète d'accéder à un niveau satisfaisant de développement social et économique, d'épanouissement humain et culturel, sur une terre dont les ressources seraient utilisées plus raisonnablement, les espèces et les milieux mieux préservés ».

Dans son article 1<sup>er</sup>, la loi mentionne que « *les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et doivent concourir à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ».

Cet article constitue ainsi la première référence explicite d'un texte de loi français aux principes du développement durable énoncés en 1987 par le rapport Brundtland.

La loi refonde la question environnementale dans l'aménagement du territoire et renforce sa prise en compte en agissant sur plusieurs champs :

- La participation du public et des associations : à travers la commission nationale du débat public, la modernisation de l'enquête publique, la procédure d'agrément pour les associations, la mise en place de nouvelles commission concernant l'environnement...
- La prévention des risques naturels : à travers la mobilisation par l'Etat de la procédure d'expropriation, la mise en place de plan de prévention des risques naturels prévisibles (P.P.R.), la gestion des cours d'eau non domaniaux par leurs propriétaires...
- La connaissance, la protection et la gestion des espaces naturels : à travers la mise en œuvre d'un inventaire départemental du patrimoine naturel, la limitation des abattages d'arbres et de haies, l'extension de la politique des espaces naturels sensibles à la sauvegarde des habitats naturels, la réglementation des boisements, la gestion des parcs naturels régionaux, la protection des espèces animales et végétales...
- Par l'amendement Dupont<sup>143</sup>, des dispositions concernant les entrées de villes, l'urbanisation aux abords des grandes voies de circulation routières et les dispositions concernant l'affichage publicitaire...
- La gestion des déchets et la prévention des pollutions : à travers la transparence des actions publiques dans les domaines de l'eau, des déchets et de délégation de services publics, la taxe sur les déchets, les plans d'élimination des déchets ménagers et industriels, la prévention des pollutions...

---

<sup>143</sup> Chargé en 1994 par le Ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, Bernard Bosson, et le Ministre de l'Environnement, Michel Barnier, d'une mission de réflexion et de proposition sur les entrées de ville, le sénateur Ambroise Dupont produit un rapport qui aboutit à l'article 52 de la loi Barnier (Article L111-1-4 du code de l'urbanisme relatif aux conditions d'urbanisation des entrées de ville).



- Des dispositions diverses concernant les installations classées, le transport du gibier, la protection des paysages, les friches.

La fin de la décennie quatre-vingt-dix marque également la fusion des politiques d'environnement et d'aménagement avec la création en 1997 du Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

### *c-2) Une deuxième étape de confirmation : la L.O.A.D.D.T. de 1999*

Dominique Voynet, en charge de ce ministère du 4 juin 1997 au 9 juillet 2001 dans le gouvernement de Lionel Jospin, engage les travaux d'élaboration d'une nouvelle loi d'aménagement du territoire. Ces travaux aboutissent à la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire<sup>144</sup> n° 99-533 du **25 juin 1999** (L.O.A.D.D.T., dite Loi Voynet) qui modifie la loi « Pasqua » du 4 février 1995 et apporte de nouvelles dispositions relatives à l'intégration du développement durable dans l'aménagement du territoire et à une démocratie plus participative. La loi précise en effet les grands choix stratégiques d'aménagement et de développement durable du territoire. Ses choix sont déclinés en une série de schémas de services collectifs, documents de programmations traitant des aspects culturels, sportifs, sanitaires, de l'information et de la communication, des transports de voyageurs et de marchandises, de l'énergie, de l'enseignement supérieur et de la recherche...

Traitant de la décentralisation, d'environnement et d'urbanisme, la loi poursuit sur le premier point le processus engagé par la loi de 1995. Les Chartes des pays initiés par la loi « Pasqua » deviennent « *le projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les Agendas 21 locaux...* » (Art. 25 II). Les Chartes et projets d'agglomération (de plus de cinquante mille habitants - Art. 26) sont inscrits dans la programmation des contrats de plan. La loi crée également les Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (S.R.A.D.D.T.) qui succèdent aux schémas précédemment introduits par la L.O.A.D.T. de 1995. Cette évolution se traduit notamment par l'obligation pour ce schéma régional de comprendre un projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional, disposition qui préfigure le P.A.D.D. qui sera introduit par la S.R.U. pour les documents de planification urbaine. La loi impose de fait

---

<sup>144</sup> Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire n° 99-533 du 25 juin 1999.

d'intégrer les principes du développement durable dans tout document de planification locale en faisant référence à l'élaboration des Agendas 21 locaux.

Dans le domaine de l'environnement, la loi crée un fonds de gestion des milieux naturels ainsi que les Chartes pour l'environnement qui se substituent aux plans départementaux et municipaux et qui s'inscrivent dans le cadre d'une démarche contractuelle avec l'État. Des dispositions innovantes sont également introduites dans ce domaine à travers la définition « Du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux » évoquant les fonctions économiques, environnementales et sociales des activités qui s'y déroulent. La loi introduit enfin « *...les réseaux écologiques, les continuités et les extensions des espaces protégés qu'il convient d'organiser* » ainsi que « *...les territoires dégradés et les actions de reconquête écologique qu'ils nécessitent* » préfigurant les trames vertes et bleues définies par les lois Grenelle.

La loi n° 99-586 du **12 juillet 1999** relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement poursuit le processus de décentralisation en se consacrant principalement à l'intercommunalité. Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont organisés à trois niveaux : les communautés de communes, les communautés d'agglomération (plus de cinquante mille habitants), les communautés urbaines pour lesquelles le seuil minimal de population est relevé à cinq cent mille habitants. Les compétences en matière d'urbanisme sont définies <sup>145</sup>:

- la communauté d'agglomération, au titre de l'aménagement communautaire, est compétente pour l'élaboration des schémas directeur et schémas de secteur, les zones d'aménagement concertée d'intérêt communautaire, l'organisation des transports urbains ; au titre de l'équilibre social de l'habitat, l'élaboration d'un programme local de l'habitat ; en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, la lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ;
- la communauté urbaine recouvre les mêmes compétences auxquelles s'ajoutent les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu ;
- la communauté de communes est compétente en matière d'aménagement de l'espace communautaire pour l'élaboration des schémas directeur et schémas de secteur, les

---

<sup>145</sup> La loi S.R.U. (Solidarité et Renouvellement Urbain) de 2000 complète, en matière d'urbanisme, la loi Chevènement en assurant l'articulation des compétences territoriales pour l'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale succédant aux Schémas directeurs.

zones d'aménagement concerté ; en matière d'environnement, la compétence se limite à l'élimination et la valorisation des déchets.

Les lois Voynet et Chevènement, en redéfinissant les compétences et l'organisation des collectivités locales, posent ainsi le nouveau socle territorial de l'aménagement sur lequel la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (S.R.U.) refonde les documents d'urbanisme.

### *c-3) La refondation environnementale et territoriale de l'urbanisme : la loi S.R.U.*

Les lois Voynet, Chevènement et S.R.U.<sup>146</sup> doivent être comprises comme des lois complémentaires édifiées autour d'un lien réunissant la loi Voynet et la loi S.R.U. d'une part, la loi Chevènement et S.R.U. d'autre part :

- autour de la notion de politique et de projet d'aménagement et de développement durable,
- autour de la notion de périmètre d'aménagement de territoire pertinent adossé aux trois échelles territoriales constituées par les pays, les agglomérations et les intercommunalités.

En effet, la loi S.R.U. du **13 décembre 2000**, dite loi Gayssot, du nom du ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, constitue le texte le plus important en matière d'urbanisme depuis la loi du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences. Adossée aux principes du développement durable inscrits dès son article 1<sup>er</sup>, la loi porte à la fois sur l'urbanisme, l'habitat et les déplacements comme en témoignent les différents titres constitutifs du texte de loi :

- Renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales ;
- Conforter la politique de la ville ;
- Protection de l'acquéreur immobilier
- Mettre en œuvre une politique de déplacements au service du développement durable ;
- Assurer une offre d'habitat diversifiée.

---

<sup>146</sup> Loi Solidarité et Renouvellement Urbain n° 2000-1208 du 13 décembre 2000.

Dans son premier titre relatif au renforcement de la cohérence des politiques urbaines et territoriales, la loi assigne de nouveaux objectifs aux documents d'urbanisme autour de trois principes préalables (Art. L. 121-1) :

- « 1° L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;
- « 2° La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;
- « 3° Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ».

Réformant le Schéma directeur en Schéma de Cohérence Territoriale (S.Co.T.), le Plan d'Occupation des Sols en Plan Local d'Urbanisme (P.L.U.), la loi induit l'application de ces principes à ces nouveaux documents ainsi qu'aux cartes communales et aux Directives Territoriales d'Aménagement.

L'énoncé de ces principes, devant désormais guider les politiques urbaines et les documents d'urbanisme, constitue une véritable rupture historique dans la politique de la ville et d'aménagement du territoire traditionnellement orientée vers le développement urbain et les déplacements automobiles, traduits à travers des documents d'organisation spatiale. Les nouveaux outils de planification urbaine doivent désormais répondre à une approche globale et transversale, exprimée dans projet de territoire prenant en compte les objectifs du développement durable et constituant un acte d'engagement politique.

Impliquant directement les collectivités territoriales compétentes en matière de S.Co.T. et de P.L.U. dans l'élaboration d'un projet de territoire porté politiquement et géographiquement cohérent, la loi fait de ces documents de planification des outils qui doivent, sur le long terme, traduire les projets de territoire en règles de droit s'imposant aux

politiques de déplacement, d'habitat, de développement économique et d'environnement. Cet engagement politique doit en particulier se traduire dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (P.A.D.D., Art. L. 123-3) des S.Co.T. et des P.L.U. qui constitue une innovation majeure dans le contenu de ces documents.

La loi S.R.U. conforte également des outils relatifs au patrimoine et au paysage. Dans le domaine du paysage, et dans l'esprit de la convention européenne du paysage adoptée le **20 octobre 2000**, les S.Co.T, les P.L.U. et les cartes communales « *déterminent les conditions permettant d'assurer (...) la protection des espaces naturels et des paysages (...) ainsi qu'une utilisation économe et équilibrée (...) des sites et paysages naturels et urbains(...)* » (Art. L. 121-1). Le règlement des P.L.U., le rapport de présentation ainsi que le zonage doivent prendre en compte les éléments paysagers et patrimoniaux, être compatibles avec la protection des sites, empêcher toute atteinte au site et énoncer des règles conformes aux intérêts patrimoniaux en présence.

Dans le domaine du patrimoine, la loi donne la possibilité d'ajuster les abords existants des monuments historiques en un périmètre modifié (P.P.M.) à l'initiative conjointe de l'Architecte des Bâtiments de France et de la collectivité lors de l'élaboration ou la modification du P.L.U. pour n'y laisser que les espaces et immeubles qui participent de l'environnement du monument. Ce document, comme l'ensemble des servitudes d'utilité publique (Z.P.P.A.U.P., monuments classés ou inscrits, secteur sauvegardé...), doit être annexé au P.L.U.

Mais la loi donne également la possibilité, à travers son article L. 123-1, de faire du P.L.U. un véritable document patrimonial lui permettant « *d'identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection* ».

Dans le domaine de l'environnement, qui constitue l'évolution la plus significative, la loi assigne, à travers l'enjeu de la maîtrise de l'étalement urbain, des objectifs multiples et ambitieux aux nouveaux documents d'urbanisme : « (...) *la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels*

ou urbains, la réduction des nuisances sonores(...), la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature « (Art 1<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa).

Mais la loi pose surtout les bases d'une évaluation au regard de l'environnement pour tous les S.Co.T. et les P.L.U., en prévoyant que le rapport de présentation comporte un état initial de l'environnement, une évaluation des incidences des orientations sur l'environnement (Art. L 122-1 : « Ils apprécient les incidences prévisibles de ces orientations sur l'environnement ») et un exposé de la manière dont le schéma ou le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur.

### ***Contenu du rapport de présentation du S.Co.T.***

**R. 122-2** Décret n° 2001-260 du 27 mars 2001 - Modifié par décrets n° 2002-823 du 3 mai 2002, n° 2004-531 du 9 juin 2004 et n° 2005-608 du 27 mai 2005

*Le rapport de présentation :*

*1<sup>e</sup> Expose le diagnostic prévu à l'article L. 122-1 ;*

*2<sup>e</sup> Décrit l'articulation du schéma avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L 122-4 du Code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ;*

*3<sup>e</sup> Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du schéma ;*

*4<sup>e</sup> Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement et expose les problèmes posés par l'adoption du schéma sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux articles R. 214-18 à R. 214-22 du Code de l'environnement ainsi qu'à l'article 2 du décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 ;*

*5<sup>e</sup> Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et le document d'orientations générales et, le cas échéant, les raisons pour lesquelles des projets alternatifs ont été écartés, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées ;*

*6<sup>e</sup> Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement et rappelle que le schéma fera l'objet d'une analyse des résultats de son application, notamment en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de son approbation ;*

*7<sup>e</sup> Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée ;*

*8<sup>e</sup> Précise, le cas échéant, les principales phases de réalisation envisagées.*

*Le rapport de présentation peut se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans et documents.*

Source : [Legifrance.gouv.fr](http://Legifrance.gouv.fr)

### **Contenu du rapport de présentation du P.L.U.**

**R 123-2-1** Décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 - Modifié par décrets n°2005-608 du 27 mai 2005, n° 2005-608 du 27 mai 2005

*Lorsque le plan local d'urbanisme doit faire l'objet d'une évaluation environnementale conformément aux articles L. 121-10 et suivants, le rapport de présentation :*

*1° Expose le diagnostic prévu au premier alinéa de l'article L. 123-1 et décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ;*

*2° Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ;*

*3° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux articles R. 214-18 à R. 214-22 (1) du code de l'environnement ainsi qu'à l'article 2 du décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 ;*

*4° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, et, le cas échéant, les raisons qui justifient le choix opéré par rapport aux autres solutions envisagées. Il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article L. 123-2 ;*

*5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et rappelle que le plan fera l'objet d'une analyse des résultats de son application, notamment en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de son approbation ;*

*6° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.*

*En cas de modification ou de révision, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés.*

*Le rapport de présentation peut se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans et documents.*

Source : [Legifrance.gouv.fr](http://Legifrance.gouv.fr)

A l'aube des années deux mille, la loi S.R.U. du 13 décembre 2000 marque l'aboutissement d'un débat national lancé le 18 mars 1999 par le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement ayant pour thème « Habiter, se déplacer...vivre la ville »<sup>147</sup>. Dans sa conférence de presse du 8 février 1999 annonçant l'engagement de ce débat, le ministre établit d'abord le constat que la question de la ville constitue un problème de société : « *La cohésion sociale, l'emploi, la compétitivité de l'économie et l'environnement se jouent dans les agglomérations urbaines, là où vivent plus de 80 % de la population. Nos concitoyens aspirent à une ville équilibrée, puissante économiquement pour produire des richesses et des emplois, attractive culturellement et intellectuellement, sûre, non polluée et riche de lien social. Née avec la démocratie, la ville reste un enjeu pour l'approfondissement de cette démocratie. Or, la réalité ne correspond pas à ces aspirations : les villes sont aujourd'hui sectorisées, cloisonnées, morcelées tant socialement qu'économiquement, spatialement ou culturellement. Il s'agit, désormais, de recoller les fractures entre les activités, les populations, les quartiers créés par l'Histoire, les inégalités ou les voiries urbaines...* ».

Les termes de la démarche sont clairement posés : refonder les politiques publiques en matière de logement, d'aménagement urbain et de transport. Pour ce faire, différents leviers sont mobilisés :

- « *La refondation d'une politique de logement social, pour le droit au logement et la mixité ;*
- *Le passage d'une politique de transport à une politique de déplacement urbain ;*
- *La redéfinition des politiques d'aménagement pour faciliter le renouvellement- de la ville sur elle-même ("reconstruire la ville sur la ville") ;*
- *La mise en cohérence et la rénovation des outils d'aménagement et de planification tels que les POS, les schémas directeurs, les ZAC, les PDU, le PLH... ;*
- *La réponse à la demande de la population (élus, associations...) de concertation et de participation aux décisions, permettant de renouveler la démarche démocratique ».*

Visant à assurer une plus grande cohérence entre les politiques d'urbanisme et les politiques de déplacements, dans une perspective de développement durable, la loi cible son action sur les enjeux de la ville d'aujourd'hui : lutter contre la périurbanisation et la consommation de l'espace en favorisant le renouvellement urbain, la mixité urbaine et sociale

---

<sup>147</sup> Ce débat a fait l'objet d'une rencontre nationale le mercredi 23 juin 1999 au Cirque d'Hiver, point d'orgue d'une série de rencontres locales (Dijon, Lille, Lyon, Nîmes, Orléans, Perpignan), d'ateliers de réflexion, de débats, d'enquêtes... Ouverte par le Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, Jean-Claude Gayssot et conclue par le premier ministre Lionel Jospin, cette rencontre marque le début des travaux aboutissant à la loi S.R.U.



et mettant en œuvre une politique de déplacements au service du développement durable. Elle ouvre ainsi trois volets qu'il convient de traiter concomitamment : le volet urbanisme avec comme pierre angulaire la rénovation des documents d'urbanisme, le volet habitat avec un objectif de solidarité sociale et territoriale, le volet déplacements.

Mesure emblématique du gouvernement Jospin<sup>148</sup>, ayant suscité de très vifs débats, décriée par ses détracteurs « *comme un retour à l'urbanisme du Gosplan et à l'architecture de béton (...)* »<sup>149</sup>, la loi S.R.U. est adoptée et marque la fin des politiques planificatrices des années soixante-dix au service du développement urbain à travers une véritable rupture culturelle de fond et de forme dans l'élaboration, l'utilisation et la gouvernance des documents d'urbanisme. Elle suppose l'identification d'un territoire pertinent (le périmètre du S.Co.T.), un accord politique traduit par une structure pérenne porteuse du S.Co.T. (et exprimé par le P.A.D.D.), un projet de territoire partagé et exprimé dans le document (par le D.O.G puis le D.O.O.) et décliné spatialement à travers les P.L.U.

La nécessité et la pertinence de cette loi est confirmée par l'alternance politique de 2002 avec le second mandat de Jacques Chirac et le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin qui ne remettra pas en cause les fondements de la loi S.R.U.

Dans ce sens, la loi n° 2003-590 du **2 février 2003**, loi dite Urbanisme et Habitat a pour ambition de simplifier et clarifier un certain nombre de dispositions de la loi S.R.U. sans porter atteinte aux principes fondateurs du texte initial. La loi Urbanisme et Habitat apportera comme modifications les plus significatives :

- Pour les S.Co.T., la règle de limitation de l'urbanisation dans une bande de quinze kilomètres autour de la périphérie d'une agglomération est relevée au seuil de plus de 50 000 habitants ; la loi apporte également des modifications sur la définition du périmètre du S.Co.T. et sur les modalités de révision ;
- Pour les P.L.U., le P.A.D.D. n'est plus directement opposable ; le P.L.U. peut désormais comporter des orientations d'aménagement ; la loi allège les procédures d'évolution des documents ;

---

<sup>148</sup> Dirigé par Lionel Jospin du 2 juin 1997 au 6 mai 2002, le gouvernement de la « troisième cohabitation » fait adopter un texte de loi profondément novateur sous la présidence de Jacques Chirac.

<sup>149</sup> Gilles Carrez, député U.D.F. devenu U.M.P. ; en référence à l'Union soviétique, le Gosplan était dans les années 1920 un plan quinquennal issu du Comité étatique pour la planification. Cette planification sectorielle s'est poursuivie jusqu'à la fin de l'U.R.S.S.

- Pour la montagne, la loi prévoit l'extension de l'urbanisation « *en continuité des villages, bourgs et hameaux existants* ».

### 3) Les années 2000 : l'engagement politique

Malgré les premiers signes d'alerte énoncés par quelques scientifiques à partir des années soixante-dix, c'est surtout l'apparition de phénomènes climatiques extrêmes qui mettent au devant des préoccupations environnementales la question du réchauffement climatique et de ses effets connexes à l'aube du nouveau millénaire. La canicule de 2003 en France, les inondations en Europe en 2005, l'ouragan Katrina aux Etats-Unis également en 2005, la canicule et les incendies en Russie en 2010 alors que le Pakistan, l'Inde et la Chine connaissent la même année des inondations record liées à une mousson dévastatrice sont autant de signes probablement associés à ce dérèglement.

#### a) Monde

Le XXI<sup>e</sup> siècle s'ouvre sur le Sommet du Millénaire à New York du **6 au 8 septembre 2000** lors de la cinquante-cinquième assemblée des Nations Unies dite Assemblée du millénaire qui réunit les 189 Etats membres de l'O.N.U. Le rapport soumis lors de cette assemblée et intitulé « *Nous les peuples, le rôle des Nations Unies au XXI<sup>e</sup> siècle* » dénonce le fait que les progrès économiques accomplis au cours des cinquante dernières années n'aient pas permis d'éradiquer l'extrême pauvreté et d'effacer les inégalités qui subsistent entre les pays et au sein des pays. Les 147 chefs d'états et de gouvernements présents adoptent la « Déclaration du millénaire » dans un climat de consensus souligné par le secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan. Cette déclaration se décompose en huit chapitres :

- I : Valeurs et principes soulignant notamment que la mondialisation devienne une force positive pour l'humanité tout entière et rappelant que les valeurs fondamentales qui doivent sous-tendre les relations internationales sont la liberté, l'égalité, la solidarité, la tolérance, le respect de la nature, le partage des responsabilités ;
- II : Paix, sécurité et désarmement ;
- III : Développement et élimination de la pauvreté ;

- IV : Protéger notre environnement commun ;
- V : Droits de l'homme, démocratie et bonne gouvernance ;
- VI : Protéger les groupes vulnérables ;
- VII : Répondre aux besoins spéciaux de l'Afrique
- VIII : Renforcer l'Organisation des Nations Unies

Cette déclaration constitue un plan d'action pour le XXI<sup>e</sup> siècle décliné sous la forme des « Objectifs du Millénaire pour le Développement » (O.M.D.) fixant huit objectifs à atteindre à l'horizon 2010 : réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité parmi les enfants de moins de cinq ans, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH du sida, le paludisme et d'autres maladies, préserver l'environnement, mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Dix ans après Rio et deux ans seulement après le Sommet du Millénaire, le Sommet de Johannesburg, qui se déroule du **26 août au 4 septembre 2002**, intitulé Sommet mondial pour le développement durable, pose le constat que les conventions sur les changements climatiques et la biodiversité n'ont pas été à la hauteur des enjeux. Le président Jacques Chirac introduit son discours le 2 septembre 2002 devant l'assemblée plénière du IV<sup>e</sup> Sommet de la Terre par une formule résumant l'absence de prise de conscience des enjeux environnementaux planétaires : « *Notre maison brûle et nous regardons ailleurs* »<sup>150</sup>. Rappelant l'urgence de la situation face à des menaces reconnues par tous (« *Nous ne pourrions pas dire que nous ne savions pas !* ») et la responsabilité des pays développés (« *Responsabilité première des pays développés. Première par l'histoire, première par la puissance, première par le niveau de leurs consommations.* »), le président français engage l'Union européenne et la France en particulier à prendre sa part d'action sur cinq chantiers prioritaires : la lutte contre le changement climatique, l'éradication de la pauvreté, la préservation de la diversité biologique, l'économie des ressources dans les modes de production et de consommation, la mise en place d'une gouvernance mondiale à travers une Organisation mondiale de l'environnement.

---

<sup>150</sup> La formule a été écrite par Jean-Paul Deléage, physicien, docteur en histoire de l'écologie, professeur d'Université à Paris et Orléans, directeur de la revue « *Ecologie et politique* », auteur de plusieurs ouvrages : « *Les scénarios de l'écologie* », « *Une histoire de l'écologie* », « *Histoire de l'écologie, une science de l'homme et de la nature* ».

Malgré ce nouvel appel aux bonnes intentions, le sommet se conclut sur une impression d'échec : faiblesse des résultats, absence de nouveaux engagements chiffrés, notamment sur le plan climatique avec l'absence de ratification du protocole de Kyoto par les Etats-Unis, définition d'objectifs généraux pour la plupart non contraignants quant aux modalités de mise en œuvre.

Face à ce bilan mitigé en termes de résultats et surtout d'engagement des Etats sur des objectifs précis, le sommet de Johannesburg marque une rupture dans la participation des grands groupes écologistes à ce que certains qualifient de « *grands messes onusiennes* », remettant en question ces grands sommets trop dominés par les grandes forces politiques et récupérant un discours environnemental sans véritable engagement en contrepartie.

Certes ce sommet a été l'occasion à de nombreux acteurs non gouvernementaux de prendre part aux discussions à travers les nombreux lieux d'intervention qui leur étaient offerts<sup>151</sup> mais le bilan reste celui d'un sommet des bilans et bonnes intentions où manque encore celui des actes dans des domaines particulièrement sensibles comme la lutte contre le réchauffement climatique, la perte de biodiversité.

#### *a-1) La question de la perte de biodiversité*

L'année 2000 est également marquée par l'adoption du protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques de la Convention sur la diversité biologique le **29 janvier 2000** à Montréal lors d'une réunion extraordinaire de la Conférence des Parties. Ce protocole marque la conclusion des travaux initiés lors de la deuxième réunion de la Conférence des Parties en novembre 1995 et confiés au groupe de travail spécial ayant pour mission d'élaborer un protocole sur la prévention des risques biotechnologiques, axé spécifiquement sur le mouvement transfrontalier de tout organisme vivant modifié résultant de la biotechnologie qui pourrait avoir des effets défavorables sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique.

En **2004**, la Convention sur la diversité biologique à Kuala-Lumpur en Malaisie élargit la portée du dispositif en insistant sur le besoin de protéger toute la biodiversité, y compris ordinaire supposant de combiner la gestion « *des réseaux d'aires protégées, des réseaux*

---

<sup>151</sup> 40 000 personnes représentant toutes les composantes de la société, 50 dirigeants d'entreprises, 400 syndicats et plusieurs milliers de représentants d'ONG et de groupes de la société civile.

*écologiques et des zones qui ne font pas partie de ces réseaux* », concept fondateur des « trames vertes et bleues » qui seront intégrées dans notre système législatif.

Face à l'urgente nécessité de préserver une biodiversité encore plus menacée<sup>152</sup>, la huitième Conférence des parties en 2006 à Curitiba au Brésil introduit l'obligation d'une évaluation d'impact sur l'environnement pour « *les activités dans les corridors écologiques identifiés comme importants pour les processus écologiques ou évolutifs* ».

La dixième Conférence des parties à Nagoya en 2010 adopte le 29 octobre le protocole du même nom<sup>153</sup> qui fixe notamment un plan stratégique 2011-2020 avec une vision à l'horizon 2050 : « *D'ici à 2050, la diversité biologique est valorisée, conservée, restaurée et utilisée avec sagesse, en assurant le maintien des services fournis par les écosystèmes, en maintenant la planète en bonne santé et en procurant des avantages essentiels à tous les peuples* ». Le plan d'action dit « *Objectifs d'Aichi* » regroupe vingt objectifs principaux. Ces objectifs s'appuient sur le rapport du groupe d'étude économie des écosystèmes et de la biodiversité (Rapport T.E.E.P. – *The Economics of Ecosystems and Biodiversity*)<sup>154</sup> qui regroupe une série de conseils pour préserver la biodiversité et dont l'idée centrale est de mettre la nature en évidence d'un point de vue économique par les services qu'elle rend : mettre en évidence les valeurs de la nature et en particulier les services rendus par les écosystèmes et la biodiversité, prendre en compte les risques et incertitudes, tenter d'évaluer le futur notamment dans l'actualisation des coûts environnementaux, mieux mesurer pour mieux gérer, associer la problématique de la réduction de la pauvreté à la gestion du capital naturel, informer sur les coûts environnementaux, changer les mesures d'incitation sous forme « d'éco-

---

<sup>152</sup> L'évaluation des écosystèmes pour le millénaire (*Millennium Ecosystems Assessment*) a été commandée par le Secrétaire Général des Nations Unies, Kofi Annan en 2000 à l'occasion du rapport intitulé : « *Nous les peuples : le rôle des Nations Unies au XXIe siècle* ». Ce rapport a mis en évidence l'effondrement de nombreux stocks de pêche, un risque majeur d'extinction d'espèces (12 % des oiseaux, 25 % des mammifères, 32 % des amphibiens seraient menacés à l'horizon d'un siècle), la vulnérabilité de 2 milliards d'êtres humains vivant en zones arides face à la perte de services écologiques (dont la fourniture d'eau potable et de terres fertiles), la pollution par les engrais et la menace du changement climatique. Sur 47 667 espèces étudiées par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature, 17 291 sont menacées soit 36 %. 60 % des écosystèmes de la planète ont été dégradés au cours des cinquante dernières années et les deux tiers sont exploités au-delà de leurs capacités.

<sup>153</sup> La Conférence des Nations Unies sur la diversité biologique (Nagoya 2010) instaure l'*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* (I.P.B.E.S.), plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques ayant pour mission d'assister les gouvernements, de renforcer les moyens des pays émergents sur les questions de biodiversité sous l'égide des Nations Unies. L'I.P.B.E.S. a été officiellement créé le 21 avril 2012 et installé à Bonn. Sa première séance plénière s'est tenue en 2013 avec pour ordre du jour la composition de son groupe d'experts et la mise en œuvre du programme de travail 2014-2018.

<sup>154</sup> Conduite sous l'égide du programme des Nations unies pour l'environnement (P.N.U.E.), l'étude T.E.E.P. a été lancée par l'Allemagne et la Commission européenne en 2007 pour évaluer les répercussions économiques du déclin de la biodiversité. Un premier rapport publié en 2008 avait permis de chiffrer le coût de l'inaction à 7 % du P.I.B. mondial à l'horizon 2050.

conditionnalité », considérer l'infrastructure écologique<sup>155</sup> comme moyen d'action pour limiter le changement climatique. Riche de ces productions, réflexions et engagements qu'elles induisent, l'année 2010 sera déclarée année internationale de la biodiversité.

### *a-2) Le réchauffement climatique*

L'année 2000 s'achève sur l'échec de la 6<sup>ème</sup> Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques à la Haye ; les négociateurs des cent-quatre-vingt-deux pays représentés ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la mise en œuvre des mesures adoptées à Kyoto, notamment sur la question de la prise en compte des puits de carbone.

En janvier 2001, le G.I.E.C. publie son troisième rapport sur l'évolution du climat qui confirme les tendances esquissées dans les premiers rapports.

Une longue série de dates<sup>156</sup> va égrener la première décennie des années 2000 témoignant de la difficulté des Etats à s'engager dans un processus consensuel de réduction des émissions de gaz à effet de serre ; de 2001 à 2014, plus d'une trentaine de sommets, conférences, rencontres internationales jalonnent la lente marche vers une réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle planétaire. Le dernier rendez-vous en date (COP 20) du 1<sup>er</sup> au 12 décembre 2014 à Lima (Pérou) lors de la 20<sup>ème</sup> session de la Conférence des Parties et la 10<sup>ème</sup> session de la Conférence des Parties agissant au Protocole de Kyoto constitue l'étape préparatoire à la Conférence de Paris (COP 21) prévue en décembre 2015 et qui doit aboutir à un accord international sur le climat permettant de contenir le réchauffement global en deçà de 2°C.

### b) Europe

Les années 2000 sont marquées, au niveau européen, par plusieurs événements qui témoignent de l'engagement des Etats membres de l'Union d'intégrer, dans leur politique

---

<sup>155</sup> Le concept d'infrastructure écologique (*Green infrastructure*, Conseil de l'Europe, 2010) a émergé dans le cadre du réseau écologique paneuropéen (R.E.P.). Proche de la notion de corridor biologique, elle est une préfiguration de la notion de trame verte et bleue. Le terme « d'infrastructure naturelle » a été introduit dans le vocabulaire administratif français en 1994 par le rapport d'évaluation sur les politiques publiques en matière de zones humides écrit par le préfet Paul Bernard qui conclut que 50 % des zones humides françaises avaient disparu en 30 ans. Le terme « d'infrastructures agro-écologiques » est aujourd'hui utilisé par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie pour désigner, dans les systèmes de production agricoles, les haies, bosquets, arbres isolés, alignés, bandes tampons, prairies gérées de manière extensive...et tous types de milieux ou surfaces ne recevant aucun apport d'engrais et de pesticides. Elles jouent un rôle majeur en matière d'écologie en permettant la protection du sol et de l'eau.

<sup>156</sup> Voir Annexe 5 : Les dates clefs de la lutte contre le changement climatique (2000 à 2014).

nationale, les enjeux liés à la biodiversité, au paysage, à l'environnement et au développement durable. Cette période s'illustre particulièrement par le renforcement de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement. Après le traité de Maastricht (1992) puis le traité d'Amsterdam (1997), le traité de Lisbonne<sup>157</sup> ajoute un nouvel objectif à la politique de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement à travers « *la promotion sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement* » (Article 191 TFUE)<sup>158</sup>. Cette nouvelle compétence est accompagnée par la création d'un poste de commissaire à l'Action pour le climat et d'une Direction Générale « Action pour le Climat » à la Commission européenne.

### *b-1) La question de la biodiversité*

En Europe, la Directive « Oiseaux » de **1979** à l'origine de la création de zones de protection spéciale (Z.P.S.) des oiseaux constitue un des premiers actes de prise de conscience de la nécessité de préserver à plus grande échelle des milieux naturels et des habitats écologiques. La Directive « Habitats » prise en 1992, à l'origine de la création de Natura 2000 et exigeant des Etats membres la désignation de zones spéciales de conservation (Z.C.S.), marque un nouveau pas dans ce sens. Les mesures prises dès les années quatre-vingt-dix participent aux objectifs plus larges de préservation de la biodiversité, notamment dès 1995 avec le lancement de la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère aboutissant la mise en œuvre du Réseau Ecologique Européen (R.E.P.)<sup>159</sup>.

---

<sup>157</sup> Signé le 13 décembre 2007, le traité de Lisbonne modifie l'architecture institutionnelle de l'Union européenne. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, il dote l'Union européenne d'une personnalité juridique et modifie plusieurs éléments de fonctionnement et d'organisation : nouvelle composition du parlement européen, nouvelle composition de la Commission européenne, modification du fonctionnement du Conseil de l'Union européenne...

<sup>158</sup> Outre l'inscription du développement durable figurant parmi les objectifs généraux de l'Union (art. 3 TUE), la lutte contre le changement climatique devient un objectif de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement (art. 191 TFUE - Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne). La préservation et l'amélioration de l'environnement doivent également être prises en compte dans le cadre de la politique de l'énergie (art. 194 TUE). Le traité de Lisbonne consacre la politique de l'énergie, compétence partagée entre l'Union et les Etats membres (art. 4§2 TUE). Il prévoit une solidarité européenne en la matière si un Etat membre rencontre des difficultés d'approvisionnement (art. 122 TFUE) et ouvre la possibilité de mettre en œuvre une véritable politique européenne (promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, interconnexion des réseaux, voire mesures fiscales, à l'unanimité). Voir Annexe 6 : Traité de Lisbonne, Titre XX, Article 191 à 193.

<sup>159</sup> En 1995, les ministres européens de l'environnement réunis à Sofia lancent une « Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère », représentée à partir du 6 octobre 1995 par le réseau Natura 2000. Le 25 juin 1998 à Arrhus une « Résolution sur la diversité biologique et paysagère » est adoptée par la quatrième conférence ministérielle « Un Environnement pour l'Europe ». Le 21 mars 2000 à Riga, un Mémoire de Coopération est signé entre le P.N.U.E., le Conseil de l'Europe et le Secrétariat de la Convention sur la Diversité Biologique ; un second mémorandum est signé le 17 juillet 2001 à Copenhague entre le Conseil de l'Europe et

Mais le bilan établi au début des années 2000 dresse un constat d'échec : augmentation de l'empreinte écologique des pays européens, destruction des habitats, morcellement et dégradation, dissémination d'espèces exotiques envahissantes notamment dans les zones agricoles, montagneuses et littorales, espèces endémiques européennes menacées par le changement climatique et par le manque d'espace entre les habitats, déclin des pollinisateurs. En **2001**, à Göteborg en Suède, les dirigeants européens ont convenu d'enrayer la perte de biodiversité dans l'Union européenne à l'horizon 2010 et en 2002, la Déclaration d'El Teide engage les Etats membres à mener une campagne de sensibilisation à Natura 2000 et à impliquer les parties prenantes. Un plan d'action en faveur de la diversité biologique avait été lancé en **2006** (Plan d'action européen pour la biodiversité) dans le but d'enrayer la perte de biodiversité dans l'Union européenne à l'horizon 2010. Un rapport d'évaluation publié le 8 octobre 2010 confirmait que l'Union européenne n'avait pas atteint les objectifs qu'elle s'était fixée malgré les progrès qui avaient pu être réalisés dans le déploiement de certaines démarches : Réseau Ecologique Paneuropéen (R.E.P.) et Natura 2000<sup>160</sup>, financements européens « Life » dès 1992 pour le soutien de la politique environnementale de l'Union européenne...

Les **26 et 27 avril 2009**, lors de la conférence d'Athènes sur la biodiversité et faisant suite à l'évaluation à mi-parcours du plan de 2006 (publiée en décembre 2008), l'Europe avait proposé huit axes d'actions et orientations communautaires comme suites de son plan d'action européen pour la biodiversité : une meilleure idée de ce qui fait l'importance de la biodiversité, une meilleure compréhension de la situation actuelle et de l'action à mener, un réseau de zones protégées performants (Natura 2000), protection de biodiversité « ordinaire » en Europe, protection de la biodiversité mondiale, intégration de la biodiversité dans d'autres domaines d'action, financement, changement climatique.

Evoqué plus haut à travers les premières conventions internationales mettant en avant les notions de corridors écologiques et illustrant à l'échelle européenne le concept de trame verte et bleue, l'Europe s'engage en 2008 dans un programme ambitieux de constitution d'une ceinture verte européenne (*European Green Belt*), premier réseau écologique transfrontalier

---

l'Agence européenne pour l'environnement. En avril 2002, la Convention sur la Diversité Biologique appuie le développement du R.E.P.

<sup>160</sup> Le réseau Natura 2000, réseau paneuropéen de zones destinées à protéger des espèces et des habitats, comprend 26 000 sites et représente le plus vaste réseau au monde. Il couvre 18 % du territoire de l'Union européenne soit environ 800 000 km<sup>2</sup> et 100 000 km<sup>2</sup> d'environnement marin. Il offre une protection à plus de 1 000 espèces animales et végétales rares et menacées et à 200 types d'habitat dans les vingt-sept Etats membres. Il comprend neuf régions biogéographiques : Alpine, Atlantique, Mer Noire, Boréale, Continentale, Macaronésienne, Méditerranéenne, Pannonienne, Steppique.



traversant l'Europe de la mer de Barents à la mer Méditerranée et première traduction significative du réseau écologique paneuropéen<sup>161</sup>.

En **mars 2010**, le Conseil de l'Union européenne adopte comme objectif principal : « enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques dans l'Union européenne d'ici à 2020, à assurer leur rétablissement autant que faire se peut, tout en renforçant la contribution de l'Union européenne dans la prévention de la perte de biodiversité à l'échelle de la planète ». Conformément aux engagements internationaux pris dans le cadre de la convention des Nations unies sur la diversité biologique (C.D.B.), l'Union européenne a adopté en 2011 une nouvelle stratégie pour protéger et améliorer l'état de la biodiversité. Cette stratégie définit six objectifs<sup>162</sup> qui couvrent les principaux facteurs de perte de biodiversité et qui permettront de diminuer les pressions les plus fortes qui s'exercent sur la nature. Faisant suite aux engagements pris par les responsables de l'Union européenne en mars 2010, elle répond à deux engagements majeurs à savoir enrayer la perte de biodiversité à l'horizon 2020 et protéger, évaluer et rétablir la biodiversité et les services écosystémiques à l'horizon 2050 dans l'Union européenne.

L'acte fondateur de cette stratégie est formulé par la communication de la Commission européenne du **3 mai 2011** intitulée « *La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – stratégie de l'UE à l'horizon 2020* » (COM 2011-244), document faisant partie intégrante de la stratégie « Europe 2020 » et notamment de l'initiative « Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources »<sup>163</sup>. La stratégie de l'Union européenne en matière de biodiversité s'articule autour de six orientations, déclinées en actions (pour certaines chiffrées) : conserver et restaurer la nature, maintenir et accroître les écosystèmes et les services qu'ils rendent, assurer la durabilité de l'agriculture, l'exploitation forestière et des

---

<sup>161</sup> Long de 13 000 km, ce réseau s'appuie notamment sur une partie du tracé de l'ancien « rideau de fer », « *no man's land* » devenu *de facto* une zone de protection naturelle. Il est représentatif de la presque-totalité des biotopes des grandes régions biogéographiques d'Europe. La France n'est pas directement concernée mais pourrait s'y connecter dans le cadre de sa politique de trame verte et bleue issue du Grenelle via l'Allemagne et l'Italie.

<sup>162</sup> Les six objectifs prioritaires de la stratégie : conserver et régénérer la nature, préserver et améliorer les écosystèmes et leurs services, assurer la durabilité de l'agriculture et de la foresterie, garantir une utilisation durable des ressources de pêche, lutter contre les espèces allogènes envahissantes, gérer la crise de la biodiversité au niveau mondial. L'Agence Européenne de l'Environnement (A.E.E.) est chargée de l'élaboration et du renseignement des indicateurs européens sur l'état de l'évolution de la biodiversité (programme Streamlining of European Biodiversity Indicators – S.E.B.I.).

<sup>163</sup> Si cette stratégie a été accueillie favorablement par les associations, les objectifs annoncés ne leur semblent pas assez ambitieux. Le Bureau européen de l'environnement, regroupant plusieurs associations européennes s'est montré critique : « *La nouvelle stratégie européenne est un document indispensable. Malheureusement, le niveau d'ambition des différents objectifs est le résultat de ce qui est politiquement possible et non pas de ce qui serait stratégiquement nécessaire* ».

pêcheries, combattre les espèces exotiques envahissantes, répondre à la crise mondiale de la biodiversité, contribuer à d'autres politiques environnementales et initiatives.

### *b-2) La Convention européenne du paysage*

Le **20 octobre 2000**, la Convention européenne du paysage est adoptée à Florence. Traité inscrit dans le cadre du Conseil de l'Europe comprenant quarante-sept Etats membres, cette convention est surtout l'expression d'un accord volontaire entre les Etats. La convention a pour objet de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages européens et d'organiser la coopération européenne dans ce domaine<sup>164</sup>. Premier traité international consacré au paysage, la convention constitue le texte fondateur de la prise en compte du paysage dans les politiques d'aménagement des territoires des Etats membres et affirme dans son préambule que :

*« (...) le paysage participe de manière importante à l'intérêt général, sur les plans culturel, écologique, environnemental et social, et qu'il constitue une ressource favorable à l'activité économique, dont une protection, une gestion et un aménagement appropriés peuvent contribuer à la création d'emplois ;*

*(...) le paysage concourt à l'élaboration des cultures locales et qu'il représente une composante fondamentale du patrimoine culturel et naturel de l'Europe, contribuant à l'épanouissement des êtres humains et à la consolidation de l'identité européenne ;*

*(...) le paysage est partout un élément important de la qualité de vie des populations : dans les milieux urbains et dans les campagnes, dans les territoires dégradés comme dans ceux de grande qualité, dans les espaces remarquables comme dans ceux du quotidien ;*

*(...) les évolutions des techniques de productions agricole, sylvicole, industrielle et minière et des pratiques en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de transport, de réseaux, de tourisme et de loisirs, et, plus généralement, les changements économiques mondiaux continuent, dans beaucoup de cas, à accélérer la transformation des paysages ;*

*Désirant répondre au souhait du public de jouir de paysages de qualité et de jouer un rôle actif dans leur transformation ;*

*Persuadés que le paysage constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social, et que sa protection, sa gestion et son aménagement impliquent des droits et des responsabilités pour chacun ;*

*Reconnaissant que la qualité et la diversité des paysages européens constituent une ressource commune pour la protection, la gestion et l'aménagement de laquelle il convient de coopérer ;*

*Souhaitant instituer un instrument nouveau consacré exclusivement à la protection, à la gestion et à l'aménagement de tous les paysages européens ».*

---

<sup>164</sup> Première convention traitant spécifiquement du paysage, elle prend naissance en 1994 avec la Charte du paysage méditerranéen. En 1995, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe confie à un groupe d'experts la rédaction d'un texte non juridique dans ce domaine. La première version de la convention est adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe ; la version juridique du texte initial devient la Convention européenne du paysage en octobre 2000. La convention s'articule autour de trois objectifs : la connaissance, le renforcement dans la cohérence des actions, le soutien à la compétence dans les relations entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre.

Entrée en vigueur en France le 1<sup>er</sup> juillet 2006 et publiée au Journal officiel le 22 décembre 2006, la convention n'entraîne pas de dispositions juridiques spécifiques, celles-ci étant déjà présentes dans au moins cinq codes juridiques (environnement, urbanisme, patrimoine, rural, forestier); elle constitue avant tout un document d'orientation et d'incitation pour une meilleure prise en compte des paysages européens dans l'aménagement du territoire comme le précise son Article 3 : « *La présente convention a pour objet de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages, et d'organiser la coopération européenne dans ce domaine* ».

### *b-3) Une stratégie pour le développement durable*

La même année, le Conseil européen de Lisbonne adopte la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, charte adoptée en **décembre 2000** par le Conseil européen de Nice ; sans valeur contraignante sur le plan juridique, cette charte, appelée également « *Stratégie de Lisbonne* », fait également référence au principe de développement durable et rassemble les droits politiques, économiques et sociaux. Ayant la même valeur juridique que les traités, cette charte devient un élément constitutif du système réglementaire européen.

Mais c'est lors du Conseil européen de Göteborg les **15 et 16 juin 2001** qu'est adoptée la stratégie pour le développement durable, complétant la « *Stratégie de Lisbonne* » de la dimension environnementale et, à ce titre, suppose l'intégration des principes de développement durable dans le cadre législatif des membres de l'union européenne.

Dans son rapport de synthèse intitulé « Conclusions de la présidence, Conseil européen de Göteborg 15 et 16 juin 2001 », le Conseil développe sa stratégie de développement durable au titre II en rappelant la définition du développement durable et en déclinant les points d'action sur lesquels doivent s'engager les états membres dans ce domaine :

- Une nouvelle approche en matière d'élaboration des politiques,
- La dimension planétaire,
- Fixer des priorités en matière d'environnement en vue du développement durable,
- Lutter contre le changement climatique,
- Assurer des transports écologiquement viables,
- Limiter les risques pour la santé publique,
- Gérer les ressources de façon plus responsable,

- Intégrer l'environnement dans les politiques communautaires.

Avec le renouvellement de ses membres en 2004, la commission européenne en charge du développement durable lance une nouvelle consultation publique visant à définir les grandes orientations pour la révision de la stratégie de 2001. En juin 2005, le Conseil européen de Bruxelles réaffirme les objectifs clés du développement durable ainsi que les principes directeurs qui doivent servir de base au renouvellement de la stratégie. La communication adoptée en décembre 2005 par la commission constitue ainsi le document de référence à partir duquel une nouvelle stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable est adoptée par le Conseil européen de Bruxelles le **9 juin 2006**.

Cette nouvelle stratégie redéfinit des objectifs clés (protection de l'environnement, équité sociale et cohésion, prospérité économique, assumer nos responsabilités internationales) et énonce des principes directeurs des politiques : promotion et protection des droits fondamentaux, solidarité intra et intergénérationnelle, une société ouverte et démocratique, participation des citoyens, participation des entreprises et des partenaires sociaux, cohérence des politiques et gouvernance, intégration des politiques, exploitation des meilleures connaissances disponibles, principe de précaution, principe de pollueur-payeur. Mais surtout, faisant constat de « *l'aggravation de l'évolution de la situation en matière environnementale* », ce nouveau texte identifie sept défis clés : changement climatique et énergie propre, transport durable, consommation et production durables, conservation et gestion des ressources naturelles, santé publique, inclusion sociale, démographie et migration, pauvreté dans le monde et défis en matière de développement durable.<sup>165</sup>

#### *b-4) Les villes durables*

Dix ans après la première Conférence d'Aalborg, s'ouvre le **11 juin 2004** la quatrième Conférence européenne des Villes durables « Aalborg+10 ». Les mille participants représentant les collectivités locales de toute l'Europe adoptent « Les Engagements d'Aalborg » (« *The Aalborg Commitments* ») signés par cent-dix collectivités. Ces

---

<sup>165</sup> La commission a transmis le 24 juillet 2009 au Parlement européen, au Conseil, au Comité Economique et Social européen et au Comité des Régions une communication intitulée « *Intégrer le développement durable dans les politiques de l'UE : rapport de situation 2009 sur la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable* » et soulignant les progrès devant être accomplis en matière de développement durable et notamment dans le domaine de la sécurité énergétique, de l'adaptation au changement climatique, de la sécurité alimentaire, de l'utilisation des sols...

engagements portent sur dix champs d'intérêts sur lesquels les signataires doivent mettre la priorité : gouvernance, gestion locale pour la durabilité, ressources naturelles communes, consommation responsable et style de vie, planification et programmation urbaine, une meilleure mobilité pour moins de trafic, action locale pour la santé, économie locale durable, équité et justice sociale, du local au global.<sup>166</sup>

La cinquième Conférence européenne des Villes durables se tient du **21 au 24 mars 2007** à Séville. Un accent particulier est mis à cette occasion sur les thèmes suivants : le développement des transports en commun, la réduction des gaz à effet de serre, la réduction des déchets, les questions de santé, d'inclusion sociale, le rôle des institutions et des acteurs européens dans la promotion et le renforcement des outils du développement durable.

La sixième Conférence a lieu du **19 au 21 mai 2010** à Dunkerque. Première conférence accueillie en France par la Communauté urbaine de Dunkerque et ouverte par son président Michel Delebarre, elle aboutit à l'adoption de deux déclarations politiques : la Déclaration de Dunkerque 2010 sur le Développement Durable Local et la Déclaration de Dunkerque 2010 sur le Climat. La première déclaration promeut de « *créer des collectivités innovantes, durables et accessibles à tous* » et de « *respecter l'autonomie locale et aboutir à une cohésion territoriale en Europe* ». La seconde déclaration sur le climat souligne notamment le rôle des collectivités locales et régionales dans la « *stratégie Europe 2020 ainsi que dans la feuille de route pour une économie à faible taux de carbone en 2050* ». A ce titre, la déclaration mentionne :

*« Nous demandons au Conseil européen, au Parlement européen, à la Commission européenne, au Comité des régions, au Comité sociale et économique, au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe de rappeler aux négociateurs internationaux la nécessité de reconnaître le rôle clé des collectivités territoriales en tant qu'acteurs majeurs de la gouvernance territoriale » dans la mise en œuvre des politiques d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets, et de mettre à leur disposition des instruments financiers innovants pour soutenir leurs actions et leur coopération mutuelle ».*

Seize ans après son adoption, la Charte d'Aalborg compte désormais 2 500 signataires dont quarante-quatre en France.

---

<sup>166</sup> Villes françaises signataires : Anglet, Brignoles, Clapiers, Coudekerque-Branche, Dunkerque, Echirolles, l'Autunois, Le Séquestre, Nantes, Orléans, Paris, Pau, Saint-Etienne, Vailhauques, Nîmes métropole, Châtenay-Malabry, Communauté urbaine du Grand Nancy.

*b-5) Le renforcement des dispositions liées à l'évaluation environnementale et à la démocratie environnementale*

Cette première période des années 2000 est également marquée par le renforcement des dispositions liées à l'évaluation environnementale. En effet, dix ans après la Convention d'Espoo<sup>167</sup>, un groupe de travail a été constitué à Sofia (Bulgarie) à l'occasion de la deuxième réunion des Parties à la Convention sur l'Évaluation de l'Impact sur l'Environnement (E.I.E.) les **26 et 27 février 2001**. Chargé du Protocole sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques, le groupe finalise une version préliminaire du protocole le 30 janvier 2003. Lors de la conférence ministérielle « *Un environnement pour l'Europe* » du **21 au 23 mai 2003** à Kiev (Ukraine), une réunion extraordinaire des Parties de la convention aboutit à l'adoption et à la signature du Protocole de Kiev signé par trente-six pays et l'Union européenne. Le document établit une liste d'une centaine de projets, équipements ou infrastructures soumis à évaluation environnementale, notamment dans un souci d'analyse des effets transfrontaliers sur la santé et l'environnement.

***Protocole de Kiev, 21-23 mai 2003***

*Article premier, Objet*

*Le présent Protocole a pour objet d'assurer un degré élevé de protection de l'environnement, y compris de la santé :*

- a) En veillant à ce que les considérations d'environnement, y compris de santé, soient entièrement prises en compte dans l'élaboration des plans et des programmes;*
- b) En contribuant à la prise en considération des préoccupations d'environnement, y compris de santé, dans l'élaboration des politiques et des textes de loi;*
- c) En établissant des procédures claires, transparentes et efficaces d'évaluation stratégique environnementale;*
- d) En assurant la participation du public à l'évaluation stratégique environnementale; et*
- e) En intégrant, par ces moyens, les préoccupations d'environnement, y compris de santé, aux mesures et instruments destinés à promouvoir le développement durable.*

Un an après l'adoption du Protocole de Kiev, l'Ordonnance n° 2004-489 du **3 juin 2004** portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement introduit l'obligation d'une évaluation environnementale pour les plans,

<sup>167</sup> La Convention sur l'Évaluation de l'Impact sur l'Environnement (E.I.E.) dans un contexte transfrontalier a été adoptée à Espoo (Finlande) le 25 février 1991.

schémas, programme et autres documents de planification dont la liste est établie par décret en Conseil d'Etat. L'article L 121-10 précise notamment les documents de planification faisant l'objet de cette évaluation : les directives territoriales d'aménagement, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France, les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement « *compte tenu de la superficie du territoire auxquels ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés* ».

Le décret n°2005-608 du **27 mai 2005**, précisant l'ordonnance de 2004, élargit cette obligation d'évaluation environnementale aux documents suivants : les schémas d'aménagement régionaux des régions d'outre-mer, le plan d'aménagement et de développement durable de Corse et certains P.L.U. (territoire d'une superficie supérieure ou égale à cinq mille hectares et comprenant une population supérieure ou égale à dix mille habitants ; les P.L.U. prévoyant en secteurs agricoles ou naturels des zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à deux cent hectares – cinquante hectares pour les communes littorales ; les P.L.U. des communes de montagne prévoyant la construction d'unités touristiques nouvelles soumises à l'autorisation du préfet).

Dans le domaine de la démocratie environnementale et en application des principes adoptés dans la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998, un certain nombre de transpositions en droit communautaire se mettent en œuvre à partir des années 2000 :

- la Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau et supposant la participation du public à l'élaboration des plans de gestion de districts hydrographiques,
- la Directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 sur l'évaluation des impacts de certains plans et programmes sur l'environnement prévoyant une consultation à un stade précoce du public,
- la Directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement (premier pilier de la Convention d'Aarhus relatif à l'accès du public à l'information),
- la Directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 relative à la participation du public aux procédures environnementales (deuxième pilier de la Convention d'Aarhus relatif à la participation du public),

- la Décision 2005/370/CE du 17 février 2005 relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

La transposition du troisième pilier est assurée par la décision 2006/957/CE du Conseil du 18 décembre 2006, relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, d'un amendement à la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

### c) France

#### *c-1) L'inscription constitutionnelle*

L'entrée dans les années 2000 constitue une nouvelle étape clef dans le processus d'intégration de l'environnement et du développement durable dans le système législatif français.

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain adoptée le 13 décembre 2000 a marqué une première rupture dans une longue pratique d'un urbanisme de zonage et de règlement visant principalement à accompagner le développement urbain et à encadrer l'usage des sols. A travers les objectifs de renouvellement urbain et de lutte contre la consommation foncière assignés aux nouveaux documents d'urbanisme que sont les S.Co.T. et les P.L.U., la loi inscrit désormais l'urbanisme et ses outils de planification au cœur des enjeux environnementaux et de développement durable.

Mais le renforcement du cadre juridique rentre dans sa phase constitutionnelle à partir du **29 janvier 2003** date de la tenue des Assises territoriales de la Charte de l'Environnement à Nantes en présence du président de la République Jacques Chirac et de la ministre de l'Ecologie et du Développement Durable Roselyne Bachelot-Narquin. Annoncée par le Président dans son discours de campagne à Orléans le 3 mai 2001 puis le 18 mars 2002 à Avranches<sup>168</sup>, cette Charte de l'environnement constitue un véritable enjeu de société supposant la mise en œuvre d'une large concertation et d'un débat démocratique.

---

<sup>168</sup> Discours du 18 mars 2002 à Avranches : «*Je proposerai aux Français d'inscrire le droit à l'environnement dans une charte adossée à la Constitution, aux côtés des Droits de l'Homme et des droits économiques et sociaux. Ce sera un grand progrès. La protection de l'environnement deviendra un intérêt supérieur qui*



Le 26 juin, la première réunion de la Commission de Préparation de la Charte de l'Environnement, présidée par Yves Coppens<sup>169</sup>, se réunit en présence du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, de la ministre de l'Ecologie et de la secrétaire d'Etat au développement durable. Composée de dix-huit membres experts dans les domaines juridiques, scientifiques mais aussi composée de représentants de partenaires sociaux, des associations, et des entreprises, la commission a pour mission d'éclairer les enjeux sous-tendus et de piloter la concertation nationale.

L'installation du Conseil National du Développement Durable et la création du Comité Interministériel pour le Développement durable (C.I.D.D.) doivent également permettre au gouvernement de participer à la Définition d'une Stratégie nationale du Développement Durable (S.N.D.D.).

Le président de la République confie à un groupe d'experts, constitué à travers le Comité scientifique pour l'élaboration de la Charte constitutionnelle et assistant la commission Coppens, une mission pour étudier l'introduction de principes environnementaux dans la Constitution. L'objectif en termes de calendrier est de présenter le projet de Charte dès la prochaine journée mondiale de l'environnement prévue le 5 juin 2003. Ainsi, de janvier à février 2003, dix assises territoriales se tiennent en métropole ainsi qu'une assise dans chaque région d'Outre-mer.

La commission Coppens remet son rapport le 8 avril 2003 à la Ministre de l'Ecologie et le 4 juin 2003, le projet est présenté au Conseil des Ministres et adopté par le Conseil des Ministres le 25 juin après que le Conseil d'Etat ait peu amendé le texte dans son avis du 19 juin.

Le texte de loi est adopté le 1<sup>er</sup> juin 2004 en première lecture à l'Assemblée nationale et le 24 juin par le Sénat.

Le **28 février 2005**, la Charte de l'environnement est adoptée par le parlement réuni en congrès à Versailles (Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement)<sup>170</sup>. Approuvée par 554 voix, vingt-trois contre et onze abstentions, elle place désormais les principes de sauvegarde de notre environnement au même niveau que les

---

*s'imposera aux lois ordinaires. Le Conseil Constitutionnel, les plus hautes juridictions et toutes les autorités publiques seront alors les garants de l'impératif écologique. Cette démarche est celle de l'efficacité. Elle permettra d'installer la préoccupation, et même parfois la contrainte, de l'environnement dans la durée».*

<sup>169</sup> Né en 1934, Yves Coppens est un paléoanthropologue français spécialiste de l'évolution humaine, rendu célèbre par la co-découverte en 1974 avec Donald Johanson et Maurice Taïeb de *Australopithecus afarensis* nommé Lucy ; ses découvertes et ses nombreuses distinctions l'amènent à être présent dans de nombreuses instances nationales et internationales en lien avec le domaine scientifique.

<sup>170</sup> Voir Annexe 7 : Charte de l'environnement de 2004.

droits de l'homme et du citoyen de 1789 et que les droits économiques et sociaux du préambule de 1946. La Charte reconnaît notamment à chacun le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, le droit d'accéder à l'information détenue par les autorités publiques et le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Si ce texte accorde des droits à chacun, il impose aussi des devoirs. Chacun doit ainsi contribuer à la préservation et à l'amélioration de l'environnement et, le cas échéant, contribuer à la réparation des dommages qu'il a causés.

#### ***La poursuite d'une politique patrimoniale***

*L'Ordonnance n°2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés introduit la possibilité pour l'Architecte des bâtiments de France de proposer, pour un monument historique faisant l'objet d'une procédure de classement ou d'inscription, un périmètre de protection adapté (PPA) reporté sur les documents d'urbanisme. Ce périmètre est créé par l'autorité administrative après enquête publique.*

#### ***La poursuite d'une politique environnementale***

*La loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux réforme le statut des parcs nationaux qui datait de la loi du 22 juillet 1960. Dans le domaine de l'urbanisme, la loi autorise le syndicat mixte de gestion d'un parc à élaborer un S.Co.T. (Art. 1 122-4-1) : « Lorsque la majorité des communes comprises dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale sont incluses dans le périmètre d'un parc naturel régional, le syndicat mixte régi par l'article L. 333-3 du code de l'environnement peut, par dérogation aux dispositions de l'article L. 122-4 du présent code, exercer la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale, à condition que les autres communes comprises dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale adhèrent au syndicat mixte pour cette compétence ».*

#### ***La mise en œuvre d'une politique énergétique et environnementale***

*Poursuivant l'effort de maîtrise énergétique engagé depuis 1974, la quatrième réglementation thermique de 2000 (RT 2000) s'applique aux bâtiments neufs et résidentiels et tertiaires. Pour les premiers, la consommation maximale doit être réduite de 20% par rapport à la RT 1988, pour les seconds, la consommation maximale doit être réduite de 40%. Cette réglementation introduit de nouvelles performances en matière d'économie d'énergie, d'équipements consommateurs d'énergie (chauffage, eau chaude sanitaire, climatisation et éclairage) et de confort d'été.*

*La loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005, loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique de la France, définit la stratégie énergétique nationale qui vise à contribuer à l'indépendance énergétique nationale et garantir la sécurité d'approvisionnement, assurer un prix compétitif de l'énergie, préserver la santé humaine et l'environnement, en particulier en luttant contre l'aggravation de l'effet de serre, garantir la cohésion sociale et territoriale en assurant l'accès à tous à l'énergie.*

*L'article 2 du texte de loi cible les incidences environnementales de la politique énergétique : « En outre, l'Etat favorise la réduction de l'impact sanitaire et environnemental de la consommation énergétique et limite, à l'occasion de la production ou de la consommation de l'énergie, les pollutions sur les milieux liées à l'extraction et à l'utilisation des combustibles ainsi que les rejets liquides ou gazeux, en particulier les émissions de gaz à effet de serre, de poussières ou d'aérosols. A cette fin, l'Etat renforce progressivement la surveillance de la qualité de l'air en milieu urbain ainsi que, parallèlement à l'évolution des technologies, les normes s'appliquant aux rejets de polluants et aux conditions de transport des combustibles fossiles ».*

*Sont également évoqués la limitation du bruit, notamment dans les transports, les perturbations engendrées par les ouvrages hydroélectriques sur les cours d'eau, l'impact paysager des éoliennes et des lignes électriques, les conséquences des rejets radioactifs et l'accumulation des déchets radioactifs.*

*Mais la priorité de cette politique énergétique reste la lutte contre le changement climatique avec un objectif de diminuer de 3% par an en moyenne les émissions de gaz à effet de serre et suppose l'adoption d'un « plan climat » actualisé tous les deux ans.*

*« En outre, cette lutte devant être conduite par l'ensemble des Etats, la France soutient la définition d'un objectif de division par deux des émissions mondiales de gaz à effet de serre d'ici à 2050, ce qui nécessite, compte tenu des différences de consommation entre pays, une division par quatre ou cinq de ces émissions pour les pays développés ».*

*L'atteinte de ces objectifs suppose notamment de porter le rythme annuel de baisse de l'intensité énergétique finale à 2% dès 2015 et à 2,5% d'ici à 2030, mais également de diversifier le bouquet énergétique en assurant à l'horizon 2010 10% de la production à partir de sources d'énergies renouvelables, 50% pour ce qui concerne la production de chaleur.*

*Dans son chapitre III relatif à la maîtrise de l'énergie dans les bâtiments, la loi suppose la définition de niveau de performance énergétique pour les constructions neuves et les rénovations. Remplaçant au 1<sup>er</sup> septembre 2006 la RT 2000, la RT 2005 demande une amélioration de 15% de la performance thermique et s'applique aux bâtiments neufs et aux parties nouvelles ; elle comporte également des dispositions relatives à la rénovation.*

*Dans son titre III relatif aux énergies renouvelables, l'article L. 128-1 indique que « le dépassement du coefficient d'occupation des sols est autorisé, dans la limite de 20 % et dans le respect des autres règles du plan local d'urbanisme, pour les constructions remplissant des critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable ».*

*Enfin, l'article 31 modifie l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme par l'alinéa : « 14° Recommander l'utilisation des énergies renouvelables pour l'approvisionnement énergétique des constructions neuves, en fonction des caractéristiques de ces constructions, sous réserve de la protection des sites et des paysages ».*

*c-2) L'inscription politique : du Pacte écologique au Grenelle de l'environnement*

*Le Pacte écologique*

Après l'inscription constitutionnelle des principes de développement durable, une nouvelle étape plus politique s'engage à partir du mois de novembre 2006, date du lancement du Pacte écologique de Nicolas Hulot<sup>171</sup>. Lors d'une conférence de presse le 7 novembre 2006, le populaire animateur, président de la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, dévoile les objectifs de ce pacte : interpeler tous les candidats à l'élection présidentielle au-delà des clivages politiques, mobiliser les citoyens et faire entendre leur voix, ouvrir le débat public en proposant aux candidats à l'élection dix objectifs et cinq propositions concrètes pour alimenter leur programme.

***Pacte écologique 2007***

*Objectifs et 5 propositions : des pistes de réflexion ouvertes au débat*

*Objectif 1 : Economie, vers une logique de durabilité*

*Objectif 2 : Energie, organiser la baisse de la consommation*

*Objectif 3 : Agriculture, produire autrement*

*Objectif 4 : Territoire, contenir l'extension périurbaine et relocaliser les activités humaines*

*Objectif 5 : Transports, sortir du tout routier*

*Objectif 6 : Fiscalité, établir le véritable prix des services rendus par la nature*

*Objectif 7 : Biodiversité, faire entrer la nature dans l'aménagement du territoire*

*Objectif 8 : Santé, prévenir avant de guérir*

*Objectif 9 : Recherche, faire de l'environnement un moteur pour l'innovation*

*Objectif 10 : Politique internationale, prendre l'initiative*

*Proposition n°1 : Un vice-premier ministre chargé du développement durable*

*Proposition n°2 : Instaurer une taxe carbone en croissance régulière*

*Proposition n°3 : Réorienter les subventions agricoles vers une agriculture de qualité*

*Proposition n°4 : Systématiser les procédures de démocratie participative*

*Proposition n°5 : Mettre en place une grande politique d'éducation et de sensibilisation*

<sup>171</sup> Nicolas Hulot commence sa carrière comme reporter et photographe à l'agence SIPA. Il poursuit à partir de 1980 une carrière dans l'audiovisuel en animant une émission radio pour enfants « *Les visiteurs du mercredi* ». Sa notoriété s'installe en tant qu'animateur des émissions télévisées « *Ushuaïa, le magazine de l'extrême* », « *Opération Okavango* », « *Ushuaïa nature* ». Investi dans le domaine de l'écologie, il crée en 1990 la fondation « *Ushuaïa* » devenue en 1995 « *Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme* ». Conseiller auprès de différentes personnalités politiques, de Laurent Fabius à Jacques Chirac, il aurait refusé le poste de Ministre de l'Ecologie lors du gouvernement dit « *Raffarin II* ».

Elaboré avec l'appui d'un Comité de Veille écologique composé d'experts dans les domaines de l'écologie, de l'énergie, de l'agronomie, de la santé, le pacte est soumis à l'approbation des Français qui le signent par centaines de milliers. Fort de ce soutien et compte tenu de l'engagement des candidats à tenir compte des questions d'environnement, Nicolas Hulot confirme le 22 janvier 2007 son non-engagement dans la course présidentielle mais pousse ainsi les dix candidats à s'engager solennellement dans la mise en œuvre de ce pacte par une signature officielle le 31 janvier 2007.

L'environnement devient l'un des sujets centraux de la campagne : cinq des douze candidats signent le pacte avant le premier tour, 345 députés et 52 sénateurs ont signé à l'issue du second tour des législatives.

Le point d'orgue de cette mobilisation est marqué par le rassemblement « Votons pour la planète » le dimanche 1<sup>er</sup> avril 2007 au Trocadéro organisé par la Fondation Nicolas Hulot ; le Pacte écologique compte alors près de 750 000 signataires.

### *Le « Grenelle de l'environnement »*

Signataire du pacte, le Président Nicolas Sarkozy crée le **1<sup>er</sup> juin 2007** le ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du territoire et lance au mois de juillet de la même année les travaux du « Grenelle de l'environnement ».

Pendant trois mois, les acteurs de la société française, représentés dans cinq collèges (employeurs, salariés, organisations non gouvernementales, collectivités locales, Etat), se réunissent au sein de six groupes thématiques<sup>172</sup> avec pour mission de proposer au gouvernement des mesures concrètes à mettre en place pour répondre aux enjeux écologiques. La dernière réunion des groupes de travail a lieu le 25 septembre et les rapports de chaque groupe sont rendus publics le 27 septembre. Une large consultation du public est engagée du mois de septembre au mois d'octobre à partir d'un forum Internet et de rencontres en régions. Différents groupes professionnels apportent également leur contribution sous formes de rapports spécifiques.

---

<sup>172</sup> Les six groupes thématiques du Grenelle : Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie, Préserver la biodiversité et les ressources naturelles, Instaurer un environnement respectueux de la santé, Adopter des modes de production et de consommation durables, Construire une démocratie écologique, Promouvoir des modes de développement écologiques favorables à l'emploi et à la compétitivité.

Du 24 au 26 octobre, une table ronde finale<sup>173</sup>, présidée par le président Nicolas Sarkozy, marque la fin des travaux sous la forme d'une négociation réunissant les cinq collèges sur les mesures à mettre en œuvre. Les conclusions de cette table ronde sont publiées sous la forme d'un dossier désignant deux cent soixante huit engagements. Trente quatre comités opérationnels<sup>174</sup> sont mis en place chargés d'apporter des propositions concrètes au gouvernement et de préparer la retranscription législative et réglementaire des engagements d'octobre.

Dès son lancement, le Grenelle de l'Environnement se dote également d'un Comité national du développement durable et du Grenelle Environnement (C.N.D.D.G.E.) présidé et placé auprès du ministre d'Etat chargé du Développement Durable. Composé de quarante et un membres, le comité assure le suivi de la mise en œuvre des engagements du Grenelle et apporte son concours à la politique du gouvernement en faveur du développement durable. Le C.N.D.D.G.E. reprend pour l'essentiel la composition organisée en cinq collèges du Grenelle, complété par la suite par six représentants de personnes morales agissant dans les domaines de la famille, la défense des consommateurs, la solidarité, l'insertion sociale, la jeunesse et l'aide au développement ainsi qu'un représentant des chambres consulaires.

Les travaux du Comité de suivi et des groupes techniques aboutiront à l'élaboration de cinq grands textes législatifs : la loi Grenelle 1, la loi Grenelle 2, la loi sur la responsabilité environnementale, la loi O.G.M., la loi d'organisation et de régulation des transports ferroviaires.

### *Le Grenelle 1*

Le premier projet de loi dit « Grenelle 1 » est adopté à la quasi-unanimité à l'Assemblée le 21 octobre 2008 puis examiné à partir de janvier 2009 et validé par le Sénat en première lecture le 10 février 2009. La deuxième lecture a lieu en juin 2009 à l'Assemblée nationale avant que cette loi cadre ne soit définitivement adoptée par le parlement lors de sa deuxième lecture au Sénat le 23 juillet. Le **3 août 2009**, la loi n° 2009-967 de programmation relative à

---

<sup>173</sup> Quatre tables rondes ont eu lieu sur les thèmes suivants : Lutter contre les changements climatiques ; Santé et environnement, économie de fonctionnalité, économie circulaire, déchets ; Préserver la biodiversité et les ressources naturelles, pratiques agricoles, O.G.M. ; Instaurer une démocratie écologique

<sup>174</sup> Les chantiers opérationnels (COMOP) s'appuient sur les trente-quatre rapports thématiques mis à la disposition du public : Bâtiments neufs publics et privé, Logements sociaux et rénovation urbaine, Bâtiments existants, Etat exemplaire/Achats publics...

la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement est promulguée et publiée au Journal Officiel le 5 août.

La loi propose à travers six titres<sup>175</sup> et cinquante-sept articles des mesures touchant les secteurs de l'énergie et du bâtiment, des transports, de la biodiversité et des milieux naturels, de la gouvernance, et enfin des risques pour l'environnement et la santé.

Elle entend favoriser et accélérer la prise en compte de ces nouveaux défis par tous les acteurs afin de garantir à la société et à l'économie un fonctionnement durable et de préserver sur la durée le pouvoir d'achat des Français. La loi reprend fidèlement les engagements du Grenelle, précise et complète certaines orientations à partir des propositions émises par les comités techniques.

***Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement***

*Article 1<sup>er</sup>*

*« La présente loi, avec la volonté et l'ambition de répondre au constat partagé et préoccupant d'une urgence écologique, fixe les objectifs et, à ce titre, définit le cadre d'action, organise la gouvernance à long terme et énonce les instruments de la politique mise en œuvre pour lutter contre le changement climatique et s'y adapter, préserver la biodiversité ainsi que les services qui y sont associés, contribuer à un environnement respectueux de la santé, préserver et mettre en valeur les paysages. Elle assure un nouveau modèle de développement durable qui respecte l'environnement et se combine avec une diminution des consommations en énergie, en eau et autres ressources naturelles. Elle assure une croissance durable sans compromettre les besoins des générations futures (...) »*

La loi indique également que *« les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable »* et à cet effet concilier *« la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social »*. Elle suppose l'élaboration par l'Etat, en cohérence avec la stratégie européenne de développement durable, et en concertation avec les représentants des élus nationaux et locaux, des employeurs, des salariés et de la société civile, d'une *« stratégie nationale de développement durable »* et d'une *« stratégie nationale de biodiversité »*.

---

<sup>175</sup> Titre 1 : Lutte contre le changement climatique ; Titre 2 : Biodiversité, écosystèmes et milieux naturels ; Titre 3 : Prévention des risques pour l'environnement et la santé, prévention des déchets ; Titre 4 : Etat exemplaire ; Titre 5 : Gouvernance, information et formation ; Titre 6 : Dispositions propres à l'Outre-mer.

### ***La poursuite d'une politique énergétique et environnementale***

*Alors que chaque nouvelle réglementation thermique devait améliorer de 15% les performances énergétiques par rapport à la précédente, les lois Grenelle assignent des objectifs de réduction beaucoup plus ambitieux en divisant par trois la consommation énergétique des bâtiments neufs et déterminant un horizon proche pour la généralisation des bâtiments à énergie positive.*

*Conformément à l'article 4 de la loi Grenelle I, la réglementation thermique 2012 (RT 2012 publiée le 27 octobre 2010) a pour objectif de limiter la consommation de l'énergie primaire des bâtiments neufs à un maximum de 50 kWhep/m<sup>2</sup>/an en moyenne (kilowatt heure équivalent pétrole).*

*La RT 2012 est applicable à tous les permis de construire :*

- déposés à compter du 28 octobre 2011 pour certains bâtiments neufs du secteur tertiaire (bureaux, bâtiments d'enseignement primaire et secondaire, établissements d'accueil de la petite enfance) et les bâtiments à usage d'habitation construits en zone ANRU ;*
- déposés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013 pour tous les autres bâtiments neufs à usage d'habitation (maisons individuelles ou accolées, logements collectifs, cités universitaires, foyers de jeunes travailleurs).*

*Pour les autres types de bâtiments du secteur tertiaire, la RT 2012 sera complétée pour une application prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2013.*

*Cette nouvelle réglementation introduit également la construction bioclimatique et améliore la prise en compte des énergies renouvelables dans le calcul des performances des constructions.*

*A l'horizon 2020, la RT 2020 doit mettre en œuvre le concept de bâtiment à énergie positive (B.E.P.O.S.).*

## ***Le Grenelle 2***

Les modalités techniques de mise en œuvre des éléments décrits dans la loi Grenelle 1 sont définies dans le projet de loi dit « Engagement National pour l'Environnement » (Grenelle 2) déposé par le gouvernement au Sénat le 12 janvier 2009 et adopté en 1<sup>ère</sup> lecture le 8 octobre 2009. Déposé à l'Assemblée nationale le 9 octobre, le texte de loi est adopté le 29 juin 2009. Le **12 juillet 2010**, la loi n° 2010-788 portant engagement national pour l'environnement est promulguée et publiée au Journal Officiel le 13 juillet.

Véritable monument législatif et réglementaire, le « Grenelle 2 » constitue une loi encyclopédique (257 articles, dix-neuf codes modifiés, 180 décrets en attente) portant réforme de l'urbanisme, les dispositions concernant directement le code de l'urbanisme représentant près d'un cinquième du texte de loi.



Pour reprendre les termes d'Yves Jégouzo<sup>176</sup>, « la loi Grenelle 2 n'est pas seulement un texte environnemental ayant des incidences majeures sur le droit de l'urbanisme. C'est aussi un texte qui intègre largement l'environnement dans le droit de l'urbanisme. En cela, cette loi s'inscrit dans la continuité d'une longue évolution qui a commencé dans les années 1976, conduisant à mettre en question le cloisonnement qui a longtemps été instauré entre ces deux corpus juridiques ».

### ***La poursuite d'une politique patrimoniale...***

*Avec l'article 28 de la loi Grenelle 2, les Z.P.P.A.U.P. deviennent des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (A.M.V.A.P.). Instituées à l'initiative de la commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale lorsqu'il est compétent en matière d'élaboration du plan local d'urbanisme, ces aires peuvent concerner, au-delà des monuments historiques, des territoires présentant un intérêt culturel, architectural, urbain et paysager, historique ou archéologique. L'objectif est de « promouvoir la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces dans le respect du développement durable » et à ce titre, l'A.M.V.A.P. suppose l'élaboration d'un diagnostic architectural, patrimonial et environnemental, diagnostic qui devra tenir compte, lorsqu'il existe, du P.A.D.D. du P.L.U.*

### ***...dans un cadre environnemental renforcé.***

*Mais par ailleurs, la loi empêche les communes de s'opposer à l'installation de systèmes de production individuels d'énergie renouvelable, à l'utilisation de matériaux d'isolation thermique en façade ou en toiture, et à des équipements d'économie d'énergies, sauf motifs de « protection du patrimoine bâti ou non, des paysages ou des perspectives monumentales et urbaines ». En effet, dans son article L 111-6-2 précise que « Nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, le permis de construire ou d'aménager ou la décision prise sur une déclaration préalable ne peut s'opposer à l'utilisation de matériaux renouvelables ou de matériaux ou procédés de construction permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre, à l'installation de dispositifs favorisant la retenue des eaux pluviales ou la production d'énergie renouvelable correspondant aux besoins de la consommation domestique des occupants de l'immeuble ou de la partie d'immeuble concernés. La liste des dispositifs, procédés de construction et matériaux concernés est fixée par voie réglementaire. Le présent alinéa ne fait pas obstacle à ce que le permis de construire ou d'aménager ou la décision prise sur une déclaration préalable comporte des prescriptions destinées à assurer la bonne intégration architecturale du projet dans le bâti existant et dans le milieu environnant ». Cet article n'est pas applicable dans un secteur sauvegardé, une Z.P.P.A.U.P. et tout autre périmètre soumis à l'avis de l'Architecte des Bâtiments de France.*

<sup>176</sup> CHAUVIN Nicolas, INSERGUET Jean-François, PLANCHET Pascal, WOLFF Nathalie, 2011, « *Le Grenelle II commenté* », sous la direction d'Yves JEGOUZO, Editions Le Moniteur, 311 p.

## *Une stratégie nationale pour la biodiversité*

En France, la stratégie nationale en matière de biodiversité émerge après la signature de la Convention sur la diversité biologique signée en 1992 au Sommet de la terre et Rio et ratifiée par la France en 1994. Mais c'est véritablement à partir de 2004 qu'une nouvelle politique est définie à travers la première Stratégie Nationale pour la Biodiversité (S.N.B.) élaborée par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable et comprenant quatre orientations et onze plans d'action sectoriels<sup>177</sup> à l'horizon 2010 (Agriculture, Infrastructures de transports, International, Mer, Patrimoine naturel, Territoires, Urbanisme, Forêts, Outre-mer, Recherche, Tourisme). Une cellule « biodiversité » créée au sein de la Direction de la Nature et des paysages (D.N.P.) élabore en six mois cette stratégie nationale (Stratégie Nationale pour la Biodiversité 2004-2010) adoptée en février 2004.

N'échappant pas au constat d'échec<sup>178</sup> déjà posé au plan mondial et européen, et dans la nouvelle dynamique impulsée par les « Objectifs d'Aichi » définis lors du sommet de Nagoya en octobre 2010<sup>179</sup> puis de la nouvelle stratégie européenne définie en 2010, la France a publié en mai 2011 sa nouvelle Stratégie Nationale pour la Biodiversité 2011-2020<sup>180</sup>.

Il est intéressant de noter que, parmi les éléments de bilan, le rapport d'évaluation mentionnait que l'organisation actuelle (situation 2010) « *ne permet pas d'agir avec efficacité et,*

---

<sup>177</sup> Les dix plans ont été réactualisés en 2009 en onze plans pour intégrer les engagements du Grenelle de l'Environnement.

<sup>178</sup> Si la France est restée relativement en marge de la démarche d'évaluation des écosystèmes pour le millénaire (*Millenium Ecosystems Assessment*), une évaluation a été menée à travers une « Etude exploratoire pour une évaluation des services rendus par les écosystèmes en France : Application du Millénium Ecosystem Assessment à la France ». La France se situe au 8<sup>ème</sup> rang mondial (4<sup>ème</sup> rang européen) des pays abritant le plus grand nombre d'espèces mondialement menacées. Sur les 34 points chauds de biodiversité identifiés au niveau mondial, cinq points chauds terrestres et deux marins se trouvent sur le territoire national (*Source Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'énergie*). Les objectifs européens pour Natura 2000 en matière de protection des habitats ne sont pas atteints ; les formations herbeuses, les zones humides et les espaces côtiers sont les plus dégradés y compris en France. Un point chaud (ou *hotspot*) de biodiversité est une zone géographique contenant au moins 1 500 espèces végétales endémiques mais qui a déjà perdu au moins 70 % des espèces présentes dans leur état originel. Plus de 50 % des espèces végétales et 42 % des espèces de vertébrés terrestres vivent dans ces points chauds.

<sup>179</sup> Conférence mondiale sur la biodiversité de Nagoya (COP 10) qui s'est déroulée dans la préfecture d'Aichi au Japon du 18 au 29 octobre 2010.

<sup>180</sup> La Conférence française pour la biodiversité, qui s'est tenue du 10 au 12 mai 2011 à Chamonix et qui a réuni plus de quatre cents participants d'horizons divers, a notamment posé la question de la gouvernance comme enjeu majeur dans ce domaine. Cette conférence a esquissé les nouvelles bases de la Stratégie Nationale 2011-2020. La S.N.B. 2011-2020 a été présentée le 19 mai 2011, veille de la Journée mondiale de la biodiversité, par Nathalie Kosciusko-Morizet, Ministre de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement.

notamment en raison de son éclatement, est de nature à mettre en cause la capacité de la France à respecter ses engagements, y compris la mise en œuvre complète et efficace du réseau Natura 2000 et la constitution de la trame verte et bleue maintenant engagée », faisant plus directement référence à l'absence de dispositif permettant de coordonner les actions des organismes chargés de l'inventaire, de la gestion, de la restauration ou de la protection de la biodiversité avec celles des autres acteurs, collectivités locales, associations, responsables économiques. La Stratégie Nationale pour la Biodiversité de 2004, comme la stratégie européenne qui a principalement buté sur la réorientation des politiques communes, aura pour principale difficulté son intégration dans l'ensemble des politiques d'aménagement du territoire et dans les politiques sectorielles dans les domaines de la pêche, de l'agriculture, des transports...

Constituant le volet biodiversité de la Stratégie Nationale de Développement Durable, la nouvelle Stratégie Nationale pour la Biodiversité 2011-2020 a pour ambition : de préserver et restaurer, renforcer et valoriser la biodiversité ; en assurer l'usage durable et équitable ; réussir pour cela l'implication de tous et de tous les secteurs d'activité. Six orientations stratégiques complémentaires et vingt objectifs ont été définis dans un souci d'intégration des objectifs d'Aichi issus de la convention sur la diversité biologique : susciter l'envie d'agir pour la biodiversité ; préserver le vivant et sa capacité à évoluer ; investir dans un bien commun, le capital écologique ; assurer un usage durable et équitable de la biodiversité ; assurer la cohérence des politiques et l'efficacité de l'action ; développer, partager et valoriser les connaissances.

Avec l'adoption des lois Grenelle 1 et 2, la diversité biologique fait son entrée dans le système législatif français, notamment avec le titre II de la loi Grenelle 1 ayant pour libellé « *Biodiversité, écosystèmes et milieux naturels* ». Chacun des quatre chapitres constitutifs du titre II aborde clairement la question de la préservation de la biodiversité : stopper la perte de biodiversité sauvage et domestique, restaurer et maintenir ses capacités d'évolution (Chapitre 1), retrouver une bonne qualité écologique de l'eau et assurer son caractère renouvelable dans le milieu et abordable pour le citoyen (chapitre 2), une agriculture et une sylviculture diversifiées et de qualité, productives et durables (Chapitre 3), la gestion intégrée de la mer et du littoral (Chapitre 4). La loi prévoit également dans son article 25 la création d'un Observatoire National de la Biodiversité (O.N.B.)<sup>181</sup> s'appuyant sur le système d'information

---

<sup>181</sup> Explicitement prévu en 2005 dans le plan d'action « Patrimoine naturel » de la S.N.B., et repris dans le plan d'action 2008-2010, l'observatoire est officiellement lancé le 14 janvier 2011 ; la première réunion de la

sur la nature et les paysages (S.I.N.P.)<sup>182</sup> : « (...) l'Etat se fixe comme objectifs (...) la mise en place d'un observatoire national de la biodiversité mettant à la disposition du public une information actualisée (...) ».

En application de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle 1), les projets d'urbanisme doivent notamment participer à l'effort de lutte contre la perte de biodiversité. Dans son article L. 110, le code de l'urbanisme précise que les actions des collectivités en matière d'urbanisme doivent assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques (...).

Ces objectifs ont été confortés par la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 introduisant l'article L. 121-1 dans le code de l'urbanisme indiquant que les S.Co.T., P.L.U. et cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable, (...) l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels, (...) la préservation des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (...).

---

coordination scientifique de l'observatoire a eu lieu le 17 mars 2011. Les premiers indicateurs ont été publiés sur un site dédié le 22 mai 2012 (indicateurs-biodiversité.naturefrance.fr). Les indicateurs sont organisés autour de trois thématiques : SNB Synthèse traitant des indicateurs de suivi des effets de la société sur la biodiversité et de l'organisation de la société vis-à-vis des enjeux de biodiversité ; SNB Spécificités Outre-mer ; SNB Nature traitant de l'état et de l'évolution des différentes composantes de la diversité biologique (écosystèmes, espèces, diversité génétique...).

<sup>182</sup> Le S.I.N.P. a pour objet : de structurer les connaissances sur la biodiversité (faune, flore, fonge), les paysages les habitats naturels ou semi-naturels et les données traduisant la réglementation ou des objectifs de gestion des espaces naturels ; de mettre à disposition ses connaissances selon des modalités différenciées entre le niveau local, régional, national et selon les publics concernés ; de faciliter la mobilisation des connaissances sur la biodiversité pour élaborer ou suivre les politiques publiques, évaluer les impacts des plans, programmes, projets des différents aménageurs ; de permettre le rapportage correspondant aux engagements européens et internationaux. Le S.I.N.P. est un dispositif partenarial et collaboratif entre le ministère de l'Ecologie et les acteurs de la biodiversité et du paysage. Lancé en 2005 à l'initiative de la Direction de la Nature et des Paysages, il constitue une réponse aux obligations de mise à disposition d'information environnementales prévues par la directive INSPIRE (Directive 2007/2/CE du 14 mars 2007) établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne.

#### 4) L'actualité des années 2012 à 2014

##### a) Monde

La première décennie des années 2000 est marquée par le renforcement des actions liées à la préservation de la biodiversité. En effet, la dixième Conférence des parties qui s'est tenue du **18 au 29 octobre 2010** à Nagoya (préfecture d'Aichi) au Japon a adopté le « *Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation à la Convention sur la diversité biologique* ». Cet accord international vise à partager les avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques de manière juste et équitable notamment grâce à un accès satisfaisant aux ressources génétiques et à un transfert approprié des technologies pertinentes, compte tenu de tous les droits sur ces ressources et technologies et grâce à un financement adéquat, contribuant ainsi à la conservation de la diversité biologique et à l'utilisation durable de ses éléments constitutifs<sup>183</sup>.

Le protocole définit un Plan Stratégique révisé et actualisé pour la diversité biologique incluant les Objectifs d'Aichi pour la biodiversité pour la période 2010-2020. Ce nouveau plan représente le cadre général sur la biodiversité, non seulement pour les conventions relatives à ce domaine, mais aussi pour l'ensemble du système des Nations Unies. Le cadre de travail qui avait été préalablement établi au plan international est converti en stratégies et plans d'actions nationaux pour la biodiversité (S.P.A.N.B.) redéployés dans le Plan stratégique 2011-2020. Deux ans plus tard, la convention sur la diversité biologique est adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le **21 décembre 2012**, deux mois après le sommet sur la biodiversité d'Hyderabad en Inde qui s'est déroulé du 8 au octobre 2012 et qui s'inscrit dans le cadre des engagements pris lors de la Conférence de Rio+20 en juin 2012.

##### ***Les Objectifs d'Aichi pour la biodiversité, Plan stratégique 2011-2020***

*Le Plan stratégique pour la biodiversité nommé « Objectifs Aichi » constitue le cadre pour la mise en place d'objectifs nationaux et régionaux favorisant la mise en œuvre cohérente et efficace des trois objectifs de la Convention sur la diversité biologique (la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage équitable des*

<sup>183</sup> Le protocole de Nagoya devrait être ratifié par la France en 2013.

avantages découlant de l'exploitation de ses ressources génétiques). Les vingt objectifs définis sont inscrits dans un ensemble de quatre buts stratégiques :

- But stratégique A : Gérer les causes sous-jacentes de l'appauvrissement de la diversité biologique en intégrant la diversité biologique dans l'ensemble du gouvernement et de la société ;
- But stratégique B : Réduire les pressions directes exercées sur la diversité biologique et encourager l'utilisation durable ;
- But stratégique C : Améliorer l'état de la diversité biologique en sauvegardant les écosystèmes, les espèces et la diversité biologique ;
- But stratégique D : Renforcer les avantages retirés pour tous de la diversité biologique et des services fournis par les écosystèmes ;
- But stratégique E : Renforcer la mise en œuvre au moyen d'une planification participative, de la gestion des connaissances et du renforcement des capacités.

La Conférence de Rio sur le développement durable (Rio +20) qui s'est tenue à Rio de Janeiro au Brésil du **20 au 22 juin 2012** « avait pour but de façonner de nouvelles politiques visant à promouvoir la prospérité mondiale et la protection de l'environnement ».<sup>184</sup> Vingt ans après le Sommet de la Terre de Rio en 1992, Rio+20 est présenté par le secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, comme « l'une des plus importantes réunions mondiales sur le développement durable de notre temps »<sup>185</sup>. Chefs d'Etats, acteurs du secteur privé, organisations non gouvernementales sont réunis pour tenter d'apporter des solutions aux problèmes récurrents soulevés vingt ans plus tôt : pauvreté mondiale (une personne sur cinq vit avec un maximum de 1,25 dollar et près d'un milliard d'habitants souffrent quotidiennement de la faim), inégalités sociales (un milliard et demi de personnes n'ont pas accès à l'électricité et deux milliards et demi n'ont pas de toilettes), crises écologiques et réchauffement climatique pour lequel la courbe d'émission des gaz à effet de serre continue de croître.

L'accent est plus particulièrement mis lors de cette conférence des Nations unies sur la question des villes. En effet, la moitié de l'humanité vit désormais dans les villes et près de soixante pour cent de la population mondiale d'ici vingt ans<sup>186</sup>.

A l'issue du Sommet, les Etats membres de l'O.N.U. ont adopté le Document final de Rio+20, résolution adoptée par l'Assemblée générale le 27 juillet 2012 et intitulée « *L'avenir que nous voulons* ».

---

<sup>184</sup> Site « Rio+20, l'avenir que nous voulons », [www.un.org](http://www.un.org)

<sup>185</sup> Diverses agences des Nations Unies ont produits plusieurs travaux préparatoires à la Conférence notamment sur les questions de justice sociale (Rapport sur le développement humain 2011, Durabilité et équité : Un meilleur avenir pour tous) et d'économie verte (Vers une économie verte, Pour un développement durable et une éradication de la pauvreté).

<sup>186</sup> Source : ONU-Habitat.

Réaffirmant tous les principes des plans d'action passés depuis le sommet de Stockholm, la Déclaration de Rio, la Déclaration de Johannesburg, la Déclaration du Millénaire..., la résolution insiste sur la poursuite de la mise en œuvre des engagements souscrits constatant que les progrès accomplis ont été « *inégaux* » en ce qui concerne le développement durable et l'élimination de la pauvreté. Le document rappelle également la nécessité de « *se rapprocher des grands groupes et autres parties prenantes* » de la société civile, des acteurs du secteur public et privé, des jeunes, des milieux scientifiques, des travailleurs... La promotion d'une économie verte est promue dans un objectif d'élimination de la pauvreté. Le renforcement des trois dimensions du développement durable passe également par la mise en œuvre d'un cadre institutionnel supposant une gouvernance équilibrée, transparente et impliquant la société civile. Au plan international, le document souligne la nécessité du renforcement des dispositifs intergouvernementaux de développement durable à travers notamment une gouvernance environnementale internationale. La résolution développe également les actions à poursuivre ou mettre en œuvre dans une série de domaines thématiques et de questions transversales<sup>187</sup>. Le changement climatique y apparaît comme l'un des plus grands défis faisant le constat que les émissions de gaz à effet de serre continuent d'augmenter. L'adaptation au changement climatique est affichée comme une priorité mondiale urgente et de premier ordre. Enfin, en ce qui concerne les villes, et compte tenu des enjeux liés au développement des populations urbaines à l'échelle mondiale, la résolution estime « *qu'il faut adopter une stratégie globale en matière d'urbanisme et d'établissements humains* » et « *promouvoir l'adoption d'une stratégie intégrée de planification et de construction à long terme des villes et des établissements humains...* ». Elle souligne « *qu'il importe d'augmenter le nombre de zones métropolitaines, de villes et d'agglomérations qui appliquent des politiques de planification et d'aménagement urbains viables en vue de répondre à la croissance prévue de la population urbaine dans les prochaines décennies* » et que « *les partenariats entre les villes et leurs habitants jouent un rôle important pour promouvoir le développement durable* ».

---

<sup>187</sup> Élimination de la pauvreté ; Sécurité alimentaire, nutrition et agriculture durable ; Eau et assainissement ; Énergie ; Développement durable du tourisme ; Modes de transports viables ; Villes et établissements humains viables ; Santé et population ; Promotion du plein emploi et de l'emploi productif, du travail décent pour tous et de la protection sociale ; Océans et mers ; Petits États insulaires en développement ; Pays les moins avancés ; Pays en développement sans littoral...

Les engagements pris lors de la Conférence Rio+20 sont mis en discussion lors de la soixante septième session<sup>188</sup> de l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 septembre à New York, notamment le renforcement du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (P.N.U.E.) et la mise en place d'un nouveau forum de haut niveau sur le développement durable ayant pour mission de donner forme à un nouvel agenda du développement lorsque les objectifs du développement du Millénaire auront pris fin en 2015.

Dans le domaine de la biodiversité, et dans le prolongement des axes stratégiques initiés en 1992 à Nairobi, renforcés à Nagoya en 2010, du **8 au 20 octobre 2012** se tient le Sommet sur la biodiversité à Hyderabad en Inde lors de la onzième Conférence des Parties (COP 11) pour la Convention sur la Diversité Biologique (C.B.D.)<sup>189</sup>. Les avancées de cette conférence portent principalement sur deux domaines : la mobilisation des ressources financières supposant un doublement d'ici 2015 et un maintien à ce même niveau à l'horizon 2020 des flux financiers en faveur de la protection de la biodiversité dans les pays en développement ; la protection de vastes aires marines.

Faisant suite à cette conférence, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte le **21 décembre 2012** la Convention sur la Diversité Biologique marquant ainsi, vingt ans après la Convention cadre initiée lors du Sommet de la Terre à Rio en 1992, l'engagement de 164 pays et l'Union européenne à protéger la diversité biologique.

#### ***Convention sur la diversité biologique (C.D.B.)***

*Ouverte à la signature au Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992 et entrée en vigueur en décembre 1993, la Convention sur la diversité biologique est un traité international pour la conservation de la biodiversité, l'utilisation durable des composantes de la biodiversité et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques. Grâce à ses 193 Parties signataires, la Convention jouit de la participation quasi universelle des pays. La Convention cherche à éliminer toutes les menaces pesant sur la biodiversité et les services écosystémiques, notamment les menaces associées aux changements climatiques, au moyen d'évaluations scientifiques, du développement d'outils, de mesures et de procédés d'incitation, du transfert de technologies et de bonnes pratiques, et de la participation active et à part entière des parties prenantes pertinentes, incluant les communautés autochtones et locales, les jeunes, les ONG, les femmes et la communauté des affaires. Le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, un traité supplémentaire à la Convention, vise à protéger la diversité biologique contre les risques possibles que posent les organismes vivants modifiés issus de la biotechnologie moderne. Cent soixante-quatre pays et l'Union*

<sup>188</sup> La soixante septième session ordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies s'est ouverte le 18 septembre 2012 et s'est clôturée le 16 septembre 2013.

<sup>189</sup> Nouvelle conférence sur la biodiversité en 2014 en Corée du sud.



*européenne sont Parties au Protocole à ce jour. Le Secrétariat de la Convention et de son Protocole de Cartagena est situé à Montréal, au Canada.*

*Source : Communiqué de presse du 21 décembre 2012, Assemblée générale des Nations Unies sur la Convention sur la diversité biologique.*

La fin de l'année 2012 est également marquée par la poursuite du cycle des conférences sur le climat avec la dix-huitième conférence des Nations Unies à Doha au Qatar du **26 novembre au 7 décembre 2012**. Cette conférence, devant constituer l'acte II du protocole de Kyoto, s'achève, comme la plupart des précédentes conférences, sur des engagements mitigés.

Seule l'Union européenne, l'Australie et une dizaine d'autres pays industrialisés, soit quinze pour cent des émissions de GES dans le monde, s'engagent sur les objectifs de réduction de gaz à effet de serre à l'horizon 2020.

Du 11 au 22 novembre 2013, la 19<sup>ème</sup> session de la Conférence des Parties à la C.C.N.U.C.C. et la 9<sup>ème</sup> session de la Conférence des Parties agissant comme des Parties au Protocole de Kyoto se déroule au National Stadium de Varsovie (Pologne). La conférence s'achève sur un compromis de dernière minute où les cent-quatre-vingt-quinze membres de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques se donnent quatre ans pour parvenir à un accord mondial qui impliquera pays du Nord et du Sud ; les engagements laissent place à des « contributions » volontaires dissimulant la récurrente difficulté à trouver un équilibre de mesures entre pays industrialisés et pays en développement.

Enfin, l'actualité la plus récente en ce qui concerne le changement climatique est marquée par le sommet sur le climat qui s'est déroulé le **23 septembre 2014**<sup>190</sup> à New York au siège des Nations Unies. Après l'échec du sommet de Copenhague en 2009 et dans la perspective du sommet de Paris de 2015, ce sommet, initié par le Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-Moon, avait pour ambition de remobiliser les différents chefs d'Etat alors que le dernier rapport du G.I.E.C. annonçait pour 2013 un nouveau record en termes d'émissions de gaz à effet de serre. Précédée la veille par une marche mondiale qui a rassemblé plusieurs centaines de milliers de participants dans les différentes capitales (New York, Melbourne, Paris, Londres...), ce sommet prépare la conférence de Paris qui doit

<sup>190</sup> Plus de cent-trente gouvernements, compagnies, groupes représentant la société civile et peuples autochtones se sont engagés à protéger le poumon de la planète en réduisant de moitié la déforestation d'ici à 2020 avant d'y mettre fin d'ici à 2030.

permettre de créer une véritable coalition d'acteurs non gouvernementaux comme les villes, les régions, les entreprises...

La 20<sup>ème</sup> session de la Conférence des Parties et la 10<sup>ème</sup> session de la Conférence des Parties agissant au Protocole de Kyoto s'est réunie du 1<sup>er</sup> au 12 décembre 2014 à Lima (Pérou) ; elle constitue la phase préparatoire à la conférence de Paris prévue en 2015 qui doit déboucher sur un accord mondial de lutte contre le réchauffement climatique.

## b) Europe

Alors que s'achevait en juillet 2012 le 6<sup>ème</sup> Programme d'Action pour l'Environnement (P.A.E.)<sup>191</sup> de l'Union européenne, le rapport du député européen Gaston Franco<sup>192</sup> sur le septième P.A.E. a été adopté en commission environnement au Parlement européen le 24 avril 2013 puis adopté par le Parlement et le Conseil européen en novembre 2013<sup>193</sup>. Proposé à la Commission européenne le 7 décembre 2012, ce 7<sup>ème</sup> programme, intitulé « *Bien vivre, dans les limites de notre planète* », doit couvrir la période 2014-2020. Le programme couvre neuf domaines prioritaires :

- Protéger, conserver et améliorer le capital nature de l'Union ;
- Faire de l'Union une économie efficace dans l'utilisation des ressources, verte, compétitive et à faibles émissions de carbone ;
- Protéger les citoyens de l'Union contre les pressions et les risques pour la santé et le bien-être liés à l'environnement ;
- Tirer le meilleur profit de la législation de l'Union dans le domaine de l'environnement en améliorant sa mise en œuvre ;
- Mieux connaître l'environnement et améliorer la base de connaissances étayant la politique ;

---

<sup>191</sup> Le 6<sup>ème</sup> P.A.E. intitulé « *Environnement 2010 : notre avenir, notre choix* » comprenait sept stratégies thématiques : sols, milieu marin, air, pesticides, environnement urbain, ressources naturelles, déchets.

<sup>192</sup> Maire de Saint Martin-Vésubie, conseiller régional de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur et député européen de juillet 2009 à juillet 2014, date à laquelle il a décidé de mettre un terme à sa vie politique.

<sup>193</sup> Ce nouveau P.A.E. a donné lieu à un rapport d'information du député Arnaud Leroy, membre de la commission des affaires européennes de l'assemblée nationale, présenté devant les députés français le 15 mai 2013.

- Garantir la réalisation d'investissements appuyant les politiques dans les domaines de l'environnement et du changement climatique tout en prenant compte des coûts environnementaux de toutes les activités sociétales ;
- Mieux intégrer la dimension environnementale dans les autres politiques et garantir la cohérence lors de l'élaboration de nouvelles politiques ;
- Rendre les villes de l'Union européenne plus durables ;
- Aider l'Union à aborder plus efficacement les enjeux environnementaux et climatiques internationaux.

Deux enjeux principaux sont au cœur de ce programme :

- Le réchauffement climatique en s'appuyant sur les orientations de la stratégie Europe 2020 et plus particulièrement sur le paquet « Climat et énergie » de l'Union européenne ;
- L'adaptation de la législation européenne en matière d'environnement avec pour objectif principal le renforcement de l'efficacité du droit.

Enfin, dans le prolongement de la politique mondiale et européenne dans le domaine des villes durables, deux dates sont à retenir pour l'année 2013 :

- **25 au 27 septembre 2013** : après Montréal, Istanbul, San Francisco, Bangalore, Shenzhen, Curitiba, Dakar, Adélaïde et Berkeley, le 10<sup>ème</sup> sommet mondial des villes durables (*Ecocity World Summit*) s'est déroulé à Nantes avec pour thème la ville comme chantier essentiel pour la réponse aux enjeux globaux de la durabilité. Dans le même temps s'était déroulé le 3<sup>ème</sup> sommet mondial des maires sur le climat. Ces deux évènements confirment le rôle essentiel des collectivités locales dans les politiques environnementales, notamment en matière de lutte contre le réchauffement climatique puisque 50 à 60 % des émissions de gaz à effet de serre sont émises par les villes selon le site « Habitat » des Nations Unies (*unhabitat.org*).
- **17 au 19 avril 2013** : la 7<sup>ème</sup> Conférence européenne des villes durables à Genève (Suisse), marque, dix-neuf ans après son premier lancement, la poursuite de la campagne européenne des villes durables avec pour objectif d'explorer le potentiel d'une économie écologiquement et socialement responsable pour les autorités locales, dans un contexte de crise économique, sociale et environnementale.

### c) France

Le choix de l'année 2012 comme point de référence pour traiter des éléments d'actualité les plus récents n'est pas étranger au calendrier électoral. En effet, l'élection présidentielle du printemps 2012 voit l'accession au pouvoir de François Hollande. Dans une campagne électorale polarisée autour des grands partis politiques historiques, les candidats issus de courants écologistes subissent des revers avant même l'engagement du scrutin : Corinne Lepage, présidente de Cap 21, et déjà candidate en 2002, n'obtient que 495 signatures sur les 500 requises ; Nicolas Hulot, candidat de la primaire écologiste du mouvement Europe Ecologie Les Verts, est battu au second tour par Eva Joly, seule représentante écologiste au premier tour des présidentielles qui n'obtiendra que 2,3 % de suffrages.

Le premier gouvernement conduit par Jean-Marc Ayrault voit cependant l'entrée de deux ministres issus d'Europe Ecologie Les Verts : Cécile Duflot, Ministre de l'Égalité des territoires et du logement, et Pascal Canfin, Ministre délégué au Développement, l'un et l'autre démissionneront en avril 2014 à la suite de la nomination de Manuel Valls au poste de Premier Ministre en remplacement de Jean-Marc Ayrault.

La ministre écologiste laisse cependant son nom à deux textes de lois : la loi « Duflot 1 » du 18 janvier 2013 qui porte sur la mobilisation du foncier public et le renforcement du seuil minimal de logements sociaux de 20 % à 25 % avec pour objectif principal de relancer de la production de logements en France; la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (loi A.L.U.R. n° 2014-366 du 24 mars 2014). Dans un contexte de crise économique et immobilière, l'abandon d'un certain nombre de mesures et l'inefficacité de certains dispositifs conduisent à un échec de ces deux textes de loi, à l'exception du volet urbanisme de la loi A.L.U.R. qui complète et renforce les orientations des lois S.R.U. et Grenelle en matière de limitation de la consommation foncière et du privilège donné aux opérations en renouvellement urbain. Mais aussi et surtout, on retiendra de la loi A.L.U.R. l'accélération donnée, d'une part, à l'obligation de mise en compatibilité des documents d'urbanisme sur le plan environnemental et, d'autre part, au privilège donné à l'élaboration des P.L.U. aux intercommunalités.

Enfin, dans le domaine du changement climatique, lors de la 19<sup>ème</sup> Conférence des parties à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de Varsovie qui s'est tenue du 11 au 22 novembre 2013 (COP 19), la France a été officiellement nommée

pays d'hôte de la 21<sup>ème</sup> conférence sur le climat qui se tiendra en 2015 sur le site de Paris-Le-Bourget (Paris Climat 2015, COP 21). Cette conférence devra marquer une étape décisive dans la négociation du futur accord international pour l'après-2020. Cette conférence sera placée sous le timbre de la participation de la société civile. La rédaction d'un rapport de synthèse sur ce thème a été confiée à Ronan Dantec, sénateur de Loire-Atlantique, et Michel Delebare, sénateur du Nord, sur le rôle des collectivités territoriales dans les négociations sur le climat ; cette initiative atteste du souhait de la France d'inclure les territoires et les élus locaux dans les discussions.

Egalement maîtres d'ouvrage de l'élaboration des documents de planification urbaine, les collectivités territoriales ne devraient pas passer à côté de cet événement sans évoquer la question de l'articulation des politiques publiques en matière d'adaptation au changement climatique avec leurs documents d'urbanisme, et avec les Schémas de Cohérence Territoriaux en particulier.

## **Conclusion**

Des premières règles d'alignement aux premiers documents d'urbanisme, quatre siècles se sont écoulés au cours desquels s'est lentement édifié le socle législatif national de l'urbanisme. Dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, la règle strictement limitée au principe de construction s'estompe au profit du plan urbain sous l'égide des lois Cornudet et en un demi-siècle, le principe d'élaboration de plans urbains s'inscrit définitivement dans les outils législatifs avec la Loi d'Orientation Foncière de 1967 instaurant la mise en œuvre des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (S.D.A.U.) et des Plans d'Occupation des Sols (P.O.S.). Le succès relatif de cette loi du fait du nombre de documents élaborés ne doit pas occulter la portée du nouveau cadre de l'urbanisme qu'elle sous-tend, celui d'une meilleure maîtrise de la croissance urbaine.

Dès la fin des années soixante, une conscience environnementale s'esquisse à mesure que s'égrainent les crises et scandales écologiques portés à la connaissance des populations par le relais de médias devenus planétaires. Des premiers cris d'alarme du Club de Rome au rapport Brundtland fondateur du principe de développement durable, l'émergence d'une conscience écologique s'amorce et ira en s'amplifiant à travers un imposant cortège de traités et accords internationaux dans les domaines de l'eau, de l'air, des déchets, de la biodiversité, du changement climatique... C'est sous l'influence de ces traités et accords internationaux

que les outils législatifs français en matière d'urbanisme et d'environnement vont engager une profonde mutation. La loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000 marque clairement le début du processus de refondation environnementale des documents d'urbanisme. La transformation des Schémas Directeurs en Schémas de Cohérence Territoriale et des P.O.S. en Plans Locaux d'Urbanisme, au-delà de la forme, signe sur le fond le glissement de documents à vocation d'organisation du développement urbain vers des documents de limitation de l'étalement urbain, avec pour corollaire la nécessité d'enrayer toutes les atteintes portées à l'environnement par des phénomènes urbains non maîtrisés.

Le processus de décentralisation amorcé dès les années quatre-vingt participe également à ce phénomène de mutation par le renforcement du rôle et de la responsabilité des élus locaux. Si ce glissement du pouvoir central vers les collectivités locales s'appuie également sur les principes fondateurs du développement durable, il est soulève cependant la question de la capacité de ces collectivités à faire face à ces nouveaux enjeux dont le caractère planétaire dépasse largement le périmètre et le champ de leurs compétences.

Les lois Grenelle 1 et 2 poursuivront ce processus de mutation en assignant aux documents d'urbanisme des objectifs environnementaux renforcés au premier rang desquels figure la lutte contre le changement climatique. Les exigences renforcées dans ce domaine à travers une législation de plus en plus contraignante ne peuvent être comprises qu'à la lecture des enjeux planétaires mis en avant par la progression des connaissances et des constats opérés en matière de biodiversité, de ressources naturelles, de changement climatique... Mais là où les fondements de l'urbanisme ont disposé de plusieurs siècles pour installer progressivement des outils qui ont pu s'adapter au rythme de l'évolution du contexte politique, économique et social, l'urgence des mesures à mettre en œuvre dans tous les domaines environnementaux précipitent les documents d'urbanisme actuels dans un processus d'adaptation et de mutation immédiat et quasi permanent : dix ans se sont écoulés entre la loi S.R.U. de 2000 et la loi Grenelle 1, quatre ans entre la loi Grenelle 2 de 2010 et la loi A.L.U.R. de 2014, sans évoquer la production législative de lois sectorielles qui ont par ailleurs renforcé les exigences environnementales dans le domaines de l'eau, de l'air, de la biodiversité, du climat...

Adossé à une longue histoire fondatrice des documents d'urbanisme français, c'est paradoxalement dans ce double contexte d'urgence environnementale et d'évolution législative quasi permanente que s'inscrivent désormais les S.Co.T.

L'analyse des documents élaborés dans le département du Maine-et-Loire et un élargissement à quelques autres exemples nationaux constitue ainsi un point d'éclairage instantané dans un processus de mutation qui apparaît clairement comme continue et inéluctable.

## **DEUXIEME PARTIE**

### **QUELLE EFFICACITE ENVIRONNEMENTALE DES S.Co.T. DU MAINE-ET-LOIRE ?**

**Maîtrise de l'étalement urbain et de la consommation d'espaces agricoles, préservation des paysages, de la biodiversité et de la ressource en eau, prise en compte du changement climatique.**

---





## DEUXIEME PARTIE /

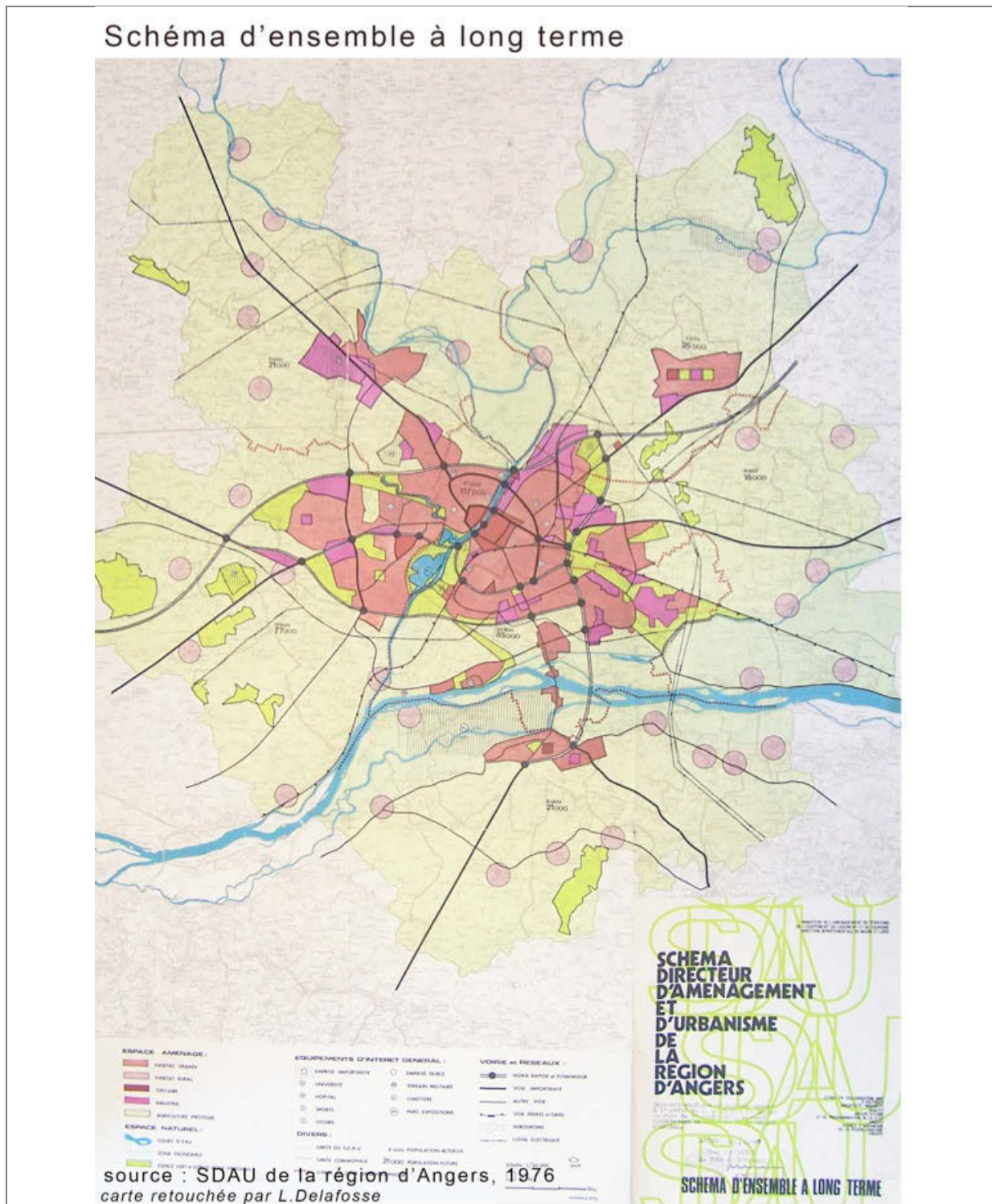
### QUELLE EFFICACITE ENVIRONNEMENTALE DES S.Co.T. DU MAINE-ET-LOIRE ?

#### **Maîtrise de l'étalement urbain et de la consommation d'espaces agricoles, préservation des paysages, de la biodiversité et de la ressource en eau, prise en compte du changement climatique.**

Entièrement couvert de S.Co.T. approuvés ou en cours d'élaboration, S.Co.T. « S.R.U. » ou S.Co.T. « Grenelle », le département du Maine-et-Loire constitue un terrain pertinent d'analyse de ces documents élaborés dans des contextes territoriaux diversifiés : agglomérations urbaines de différentes tailles, pays ruraux aux problématiques de développement contrastées, sous influence urbaine ou au contraire à l'écart toute pression de développement. Deux S.Co.T. « témoins » ont été choisis pour conduire une analyse comparative : celui du Pays Loire-Angers et celui du Pays des Mauges, face à face entre un territoire urbain et un territoire rural mais sous l'influence de l'agglomération nantaise. Le premier, S.Co.T. « S.R.U. » approuvé en 2011, bénéficie de l'antériorité de documents de planification élaborés dès les années soixante-dix avec un premier Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (S.D.A.U.) en 1976 puis d'un Schéma Directeur de la Région Angevine (S.D.R.A.) en 1996. Afin d'élargir nos références en matière de S.D.A.U., le document de l'agglomération angevine a été mis en perspective par rapport au contenu du S.D.A.U. du Saumurois. Le second, S.Co.T. « Grenelle », premier document de planification territoriale du Pays des Mauges, constitue également le premier S.Co.T. « Grenelle » du département approuvé en 2013.

Comme nous l'avons présenté dans l'introduction, cette deuxième partie se concentre sur l'analyse de plusieurs thématiques « environnementales » traitées dans ces deux S.Co.T. et que nous avons circonscrite autour des sujets suivants : la maîtrise de l'étalement urbain et de la consommation d'espaces agricoles, la préservation des paysages, de la biodiversité et de la ressource en eau, la prise en compte du changement climatique. Chacune de ces thématiques a fait l'objet d'une analyse détaillée de son contenu, tant sur le plan de la forme que du fond, et une mise en perspective départementale a été faite par une comparaison synthétique du contenu des autres S.Co.T. élaborés dans le département du Maine-et-Loire.

Figure 3 - Le S.D.A.U. de la région d'Angers



**ESPACE AMENAGE :**

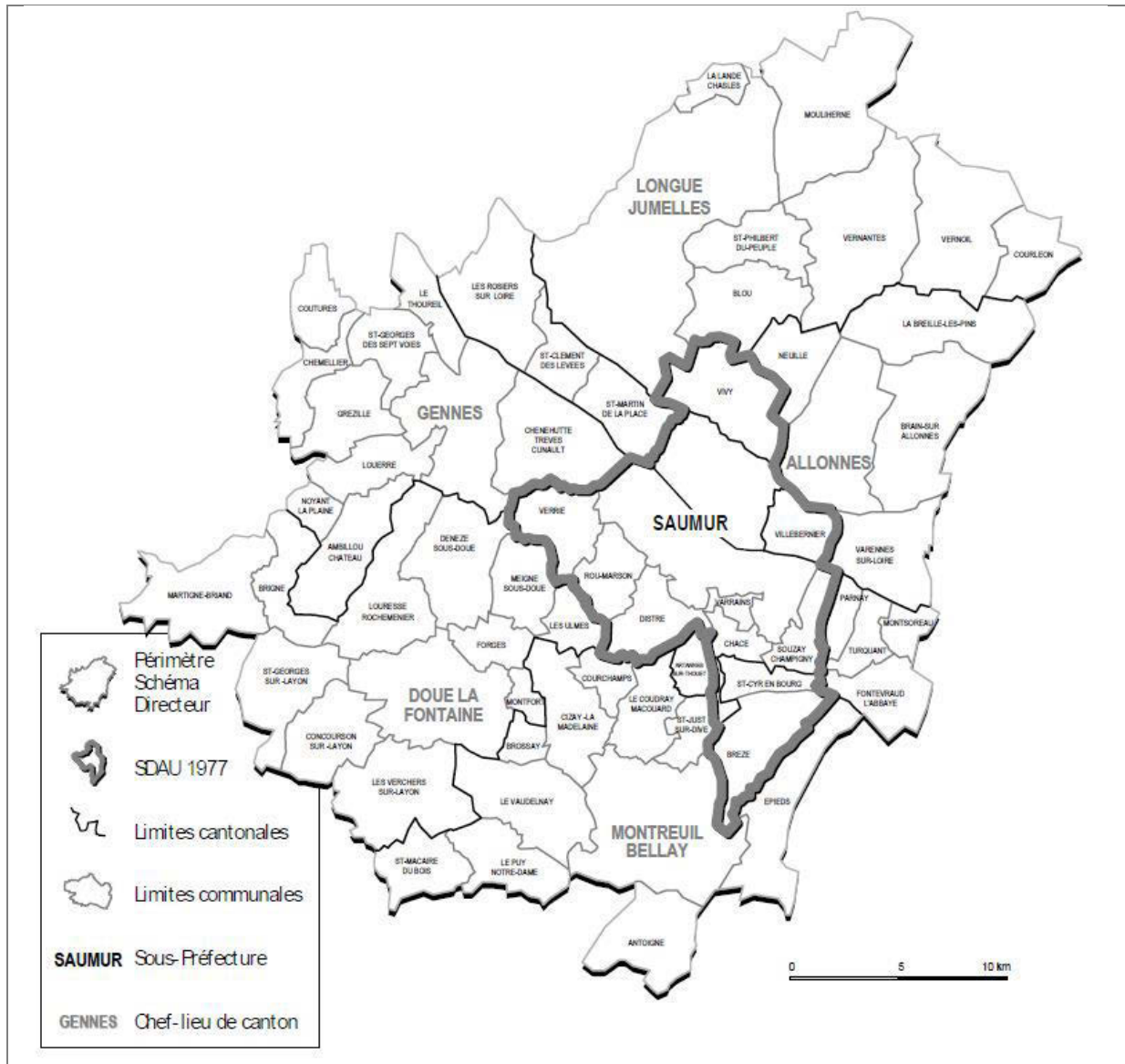
- HABITAT URBAIN
- HABITAT RURAL
- TERTIAIRE
- INDUSTRIE
- AGRICULTURE PROTEGEE

**ESPACE NATUREL :**

- COURS D'EAU
- ZONE INONDABLE
- ESPACE VERT et ESPACE BOISE PROTEGES

Source : A.U.R.A.

Figure 4 - Périmètre du S.D.A.U. du Saumurois et du Schéma Directeur



Source : S.D.A.U. du Saumurois

## **Chapitre 3 – La situation initiale des S.D.A.U. : le cas d’Angers et de Saumur.**

En prescrivant l’élaboration d’un Schéma Directeur d’Aménagement et d’Urbanisme (S.D.A.U.) dans toute agglomération de plus 10 000 habitants, la loi d’Orientation Foncière de décembre 1967<sup>194</sup> visait à permettre une meilleure maîtrise de la croissance urbaine grâce à un document prévisionnel fixant à moyen (1985) et long terme (2000-2010) des orientations de développement à l’échelle du territoire intercommunal : destination générale des sols, tracé des grands équipements d’infrastructures, localisation des zones d’extension d’habitat et d’activités, zones naturelles et rurales à protéger...

Quatre-cents S.D.A.U. ont été ainsi engagés en France dont un sur chacune des trois agglomérations citées : Angers, Cholet et Saumur. Au niveau départemental, le document d’Angers a été plus particulièrement étudié par Jacques Jeanneau qui en 1986 en dresser le bilan au terme de sa première phase de réalisation fixée « à l’horizon 1985 »<sup>195</sup>, bilan qui soulignait le respect global des orientations du schéma, « *mis à part un étalement périurbain plus large que prévu* ».

### **1) Le Schéma Directeur d’Aménagement et d’Urbanisme de la région angevine**

#### **1-1) La maîtrise de l’étalement urbain**

La compréhension de la problématique de la maîtrise de l’étalement urbain dans les schémas directeurs nécessite de rappeler préalablement le contexte historique de la fin des années soixante dans lequel est élaborée la Loi d’Orientation Foncière du 30 décembre 1967, période culminante des Trente Glorieuses où la croissance démographique est encore suffisamment forte pour que les pouvoirs publics poursuivent une perspective de « 100

---

<sup>194</sup> Institués par la Loi d’Orientation Foncière n°67-1253 du 30 décembre 1967 (L.O.F.), les Schémas Directeurs d’Aménagement et d’Urbanisme ont été remplacés par les Schémas Directeurs par la Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les Régions et l’Etat (Loi Defferre).

<sup>195</sup> JEANNEAU Jacques, 1986, « *L’aménagement dans la France de l’Ouest, Prospective d’un S.D.A.U. et réalité : le Grand Angers en 1985* », In *Norois*, n°132, pp. 579-589.

millions d'habitants »<sup>196</sup>. La croissance économique est soutenue, des investissements immobiliers massifs et le financement d'équipements publics transforment le cadre de vie ; la croissance urbaine est forte, continue et alimentée par un système économique productif en pleine expansion. C'est dans ce contexte que la L.O.F. vise à ordonner, par la maîtrise du foncier, une croissance urbaine vive qu'il s'agissait d'accélérer afin de « *constituer en une génération un cadre de vie d'importance équivalente à celui légué par les générations passées* »<sup>197</sup>. Après dix huit mois de débats, la loi est publiée<sup>198</sup>. Son principal artisan, Edgar Pisani<sup>199</sup>, Ministre de l'Agriculture puis Ministre de l'Équipement sous la présidence du Général de Gaulle, réorganise le droit de l'urbanisme autour de deux concepts fondateurs : la distinction entre les documents prospectifs et les documents réglementaires, la question du foncier compte tenu en particulier de son impact sur la consommation des espaces agricoles.

La crise économique qui apparaît au début des années soixante-dix, et plus particulièrement celle issue du premier choc pétrolier de 1973, bouscule le contexte initial dans lequel la loi avait été définie ; la baisse de la croissance démographique, la montée du chômage, l'apparition de situations sociales précaires confèrent aux outils d'urbanisme de nouveaux enjeux plus qualitatifs autour de la notion de qualité de cadre de vie<sup>200</sup>. Le chantier engagé par Edgar Pisani ne pourra pas aller à son terme compte tenu de la crise ministérielle qui éclatera avec le ministre des finances, Valéry Giscard d'Estaing concernant la fiscalité de l'urbanisme et plus particulièrement sur le principe de l'instauration de la « taxe d'urbanisation ». L'arbitrage du Premier Ministre Georges Pompidou en faveur du Ministre des Finances opposé à cette taxe et créant la « taxe locale d'équipement » dont la vocation transitoire perdurera jusqu'en 2013, entraîne la démission d'Edgar Pisani qui ne participera désormais au débat parlementaire que par amendements.

---

<sup>196</sup> GOZE Maurice, 1999, « *La loi d'orientation foncière : de la croissance urbaine à la métropolisation* », In : *Annuaire des collectivités locales*, Tome 19, pp. 101-121.

<sup>197</sup> ORTOLI François-Xavier, J.O. des débats parlementaires, Assemblée Nationale, 17/6/1967.

<sup>198</sup> Le Projet de Loi d'Orientation Urbaine et Foncière (P.L.O.U.F.) dont le sigle sera redistribué en P.L.O.F.U., subira l'assaut de 541 amendements à l'Assemblée nationale qui en adoptera 157 contre 141 sur 220 déposés au Sénat. La part active du parlement dans son élaboration marque une rupture historique dans la politique urbaine conduite principalement par des textes promulgués dans des contextes de « pouvoirs spéciaux » par décrets et ordonnances.

<sup>199</sup> Conseiller général du canton de Montreuil-Bellay en 1964 et 1965, maire de Montreuil-Bellay de 1965 à 1975, il œuvre au plan local à l'aménagement de la Vallée de l'Authion, illustration de son action nationale sur les problématiques de modernisation et de préservation des terres agricoles. Sous ouvrage « *Utopie foncière* » publié en 1977 chez Gallimard aborde les problématiques posées par la question foncière et ouvre de nouvelles perspectives pour une maîtrise collective du sol, plus économique et respectueuses des écosystèmes.

<sup>200</sup> L'Etat engage à partir de cette date une politique contractuelle d'embellissement des centres-villes, initie les contrats de pays pour freiner le processus de dévitalisation de l'espace rural.

De plus, la cohérence dynamique souhaitée par la loi supposant une articulation entre schémas directeurs et plans d'occupation des sols est altérée par le rythme d'élaboration des P.O.S. La dualité entre S.D.A.U. et P.O.S. se fera au profit de ces derniers : la difficulté d'élaborer des perspectives crédibles sur le long terme dans les schémas, buttant sur la question intercommunale et face aux obstacles politiques pour l'élaboration d'un projet d'aménagement porté par l'ensemble des communes, les S.D.A.U. passeront finalement à côté de la question foncière telle que l'envisageait la loi L.O.F. Le succès des P.O.S., dû à leur caractère opérationnel et de court terme ainsi que leur ancrage territorial communal, contribuera souvent à donner aux schémas directeurs un rôle d'enregistrement des options déjà prises dans les Plans d'Occupation des Sols portés par les maires<sup>201</sup>.

Les schémas directeurs élaborés à partir de cette période, et notamment celui de la « région angevine », suivront cette évolution expliquant une attention moins affichée à la maîtrise de la consommation foncière comme en atteste le document diagnostique étudié ci-après.

### a) Le diagnostic

Approuvé en 1976, le premier Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (S.D.A.U.<sup>202</sup>) de la région angevine est modifié en 1992 et révisé en 1996 à l'initiative des collectivités locales qui constituent le Syndicat Mixte de la Région Angevine (S.M.R.A. créé le 11 septembre 1994) chargé de la mise en œuvre du nouveau Schéma Directeur de la Région Angevine (S.D.R.A.)<sup>203</sup> couvrant 50 communes dont 27 sont alors constitutives du District de l'agglomération angevine.

---

<sup>201</sup> Au début des années 80, si 27 millions de personnes vivaient dans des territoires couverts par un P.O.S. applicable, 19 millions relevaient d'un S.D.A.U. souvent dépassé et 45% seulement de ceux prescrits en 1973 étant approuvés. En 1975, sur 375 S.D.A.U. potentiels, 32 seulement étaient approuvés; 6 200 P.O.S. prescrits par 7 400 communes mais seulement 320 rendus publics et 90 approuvés. Au 1<sup>er</sup> octobre 1983, 10 865 P.O.S. avaient été prescrits et 5 370 approuvés.

<sup>202</sup> En décembre 1968, la Direction Départementale de l'Équipement de Maine-et-Loire publie un premier Livre Blanc, étude analytique sur le développement urbain de l'agglomération angevine. En mai 1970, la municipalité d'Angers obtient la création de l'Agence d'Urbanisme de la Région Angevine. L'A.U.R.A., le cabinet d'urbanisme nantais Fautrelle et le Groupe d'Études et de Programmation (G.E.P.) de la D.D.E. travaillent conjointement à l'élaboration du schéma selon les directives de la Commission Locale d'Aménagement et d'Urbanisme, structure de concertation prévue par la loi entre les services de l'État, les communes et les organismes socio-professionnels. Le S.D.A.U. initial de 1972 fut rejeté par les communes du nord-est de l'aire inquiètes de l'ampleur des projets d'urbanisation sur le long terme sur leur secteur. C'est une version modifiée et revue à la baisse qui fut publiée en 1973 et approuvée officiellement en 1976.

<sup>203</sup> Schéma directeur approuvé par le Comité syndical du S.M.R.A. le 01.07.1996 modifié le 12 mars 1997.

Dans son préambule, le document de 1996 dresse un bilan critique du S.D.A.U. de 1976 mettant en évidence plusieurs problématiques :

- Une « planification trop mécanique et sectorielle » se traduisant par une extension urbaine organisée par zonage de mono-activités ;
- Des perspectives démographiques surestimées et un développement économique mal apprécié (récession industrielle, expansion tertiaire...) apparentant le territoire « à une zone de conversion » ;
- L'absence de suivi permettant d'évaluer la mise en œuvre du S.D.A.U. et d'adapter ses objectifs.

Le constat, sévère mais objectif, affiche déjà les symptômes du problème de l'étalement urbain et de ses incidences environnementales :

*« Le S.D.A.U. n'a pu ainsi prendre en compte les projets de nouvelles grandes infrastructures et/ou leurs conséquences en termes de nouvelles orientations de développement. Par ailleurs, si la dynamique favorable aux communes de 2<sup>ème</sup> couronne est aujourd'hui ralentie, l'espace construit a perdu de la densité ; bien que l'expansion démographique soit en deçà de celle présumée, l'urbanisation s'est diluée au détriment d'espaces « libres » souvent agricoles et de paysages qui se déstructurent et se banalisent. Ce processus, contraire de l'impact attendu des pôles-relais qui ne sont pas constitués, a aussi favorisé l'intensification des migrations journalières et accru les disparités entre les différents secteurs de la région angevine ».*

Confortant les éléments de diagnostic relatifs à l'étalement urbain et à ses incidences en matière de consommation des espaces agricoles et de banalisation des paysages, le paragraphe « Diffusion de la croissance urbaine et consommation de l'espace » rappelle comment ce phénomène a été principalement alimenté par la production de la maison individuelle dans les communes périphériques.

Faisant référence au rapport de présentation du S.D.A.U. de 1976, le diagnostic du nouveau Schéma Directeur de la Région Angevine (S.D.R.A.) dénonce dès les premières pages « la logique de la croissance illimitée » :

*« Il faut voir loin et il faut voir grand » affirme le S.D.A.U. de 1976. Le document ajoutait cependant avec lucidité : « Dans ces conditions, le schéma ne peut évidemment prétendre à un caractère d'absolu. Les idéologies, les mythes, les techniques contemporaines le marquent inévitablement : croyance en une croissance économique indéfinie, recherche de la concentration dans tous les domaines (...) ; il est fort probable que cela évoluera ».*

Le diagnostic du S.D.R.A. marque en ce sens une première évolution soulignant, dans son paragraphe intitulé « Le développement des exigences de qualité », « un intérêt croissant pour la valeur « environnement » » et rappelant : « En région angevine, les contraintes d'environnement sont fortes ».



Deux domaines prioritaires d'intervention sont cités :

- L'eau, plus particulièrement sous l'angle de la production d'eau potable et du risque d'inondation ;
- Les milieux humides sensibles, dans leur double vocation, d'une part, de bassin d'expansion des crues et d'autoépuration naturelle des eaux, d'autre part, dans leur vocation écologique.

L'évocation dans le même paragraphe du terme de valeur et de contrainte pour parler d'environnement témoigne de la difficulté, pour l'époque, d'intégrer cette dimension environnementale au projet de territoire que constitue le S.D.R.A. et de renvoyer le sujet à d'autres cadres ou instances de collaboration :

*« Par-delà ces contraintes lourdes, d'autres opérations manifestent, à divers titres, la prise en compte de l'environnement dans les politiques locales : Charte d'écologie urbaine à Angers ; études paysagères initiées dans certaines communes ; politiques autour de la voie d'eau dans un souci touristique et urbanistique (bassin de la Maine...) ; précautions accrues dans l'aménagement des zones d'activités avec études préalables sur les modalités de recueil et de traitement des eaux pluviales et effort de contrôle des rejets d'eau usées émanant des activités (étude sur la vallée du Brionneau par exemple)...Toutefois, il reste à accentuer la sensibilisation des acteurs, pour que ces préoccupations soient motrices dans la réflexion sur l'urbanisation ou la gestion des espaces, notamment ruraux ».*

Pour « repenser le développement de la région angevine » (titre du préambule), le S.D.R.A. affiche six enjeux majeurs : travailler au positionnement de la « région angevine » dans les Pays de la Loire et au sein du Grand Ouest, assurer son aménagement maîtrisé, organiser les déplacements, mettre en œuvre une politique active pour l'environnement et les paysages, favoriser les transformations du tissu économique et le valoriser, développer la formation et la recherche. Ces enjeux, déclinés à la fin du diagnostic à travers le chapitre « Les questions pour demain », sont posés, en premier lieu, à travers la question de l'aménagement et de l'urbanisme :

*« Des préoccupations nouvelles animent aujourd'hui les politiques d'aménagement : problèmes sociaux, qualité urbaine, environnement... ; mais leurs traitements sont souvent sectoriels et opérés à une échelle trop restreinte, ce qui en limite l'impact ».*

Avant les lois S.R.U. et Grenelle, ce propos liminaire ouvre ainsi trois questionnements constitutifs du document de planification urbaine : Quel développement spatial ? Quelles conditions d'aménagement qualitatif ? Comment concilier environnement et développement ? S'appuyant sur le constat précédemment évoqué d'un territoire découpé en zones affectées à une seule fonction, ayant produit des espaces uniformes, juxtaposés, contribuant aussi à une ségrégation socio-spatiale, le document interpelle les élus et acteurs du territoire et met tout

d'abord en débat les sujets de la densité, de la banalisation des paysages, du renouvellement urbain... :

*« Un nouvel urbanisme ne doit-il pas être mis en œuvre, afin de renforcer la vie sociale, de privilégier une forme d'urbanisation plus compacte, plus dense, plus respectueuse des caractéristiques de la ville européenne (par rapport à la suburbia américaine) ?*

*En région angevine particulièrement, les opérations d'urbanisme ne doivent-elles pas aussi mieux prendre en compte les éléments d'identification permettant de structurer l'espace et, simultanément, anticiper un risque de banalisation des paysages ?*

*Demain, la disponibilité probable de nouveaux espaces, en raison d'une certaine déprise agricole, ne doit pas amener à choisir la solution de facilité qui consisterait à s'empresser de les affecter à l'urbanisation. Ne convient-il pas plutôt d'en limiter la consommation, et d'envisager d'autres réponses pour gérer les espaces qui sont délaissés ? »*

Si la question de la consommation d'espaces agricoles se pose aujourd'hui en des termes différents, non plus à travers la problématique de la déprise agricole, mais au contraire à travers la nécessaire préservation de terres arables dans leur fonction de production de denrées alimentaires, les sujets liés à la maîtrise foncière et à la densité sont d'autant plus d'actualité qu'ils sont désormais corroborés par les incidences environnementales (réchauffement climatique, biodiversité). Dans cette optique, la question plus spécifique de la consommation des espaces agricoles est étudiée dans la partie suivante afin de dégager, au-delà de la consommation foncière, les nouveaux enjeux adossés à ces espaces : élément constitutif du paysage tel que présenté dans le S.Co.T. à travers le concept « d'armature paysagère<sup>204</sup> », support de biodiversité intégré à la « trame verte et bleue », occupation du sols et pratiques culturelles impactant la question de la ressource en eau...

Conscients que certains enjeux dépassent le strict cadre du territoire constitutif du syndicat mixte, les auteurs du document soulèvent ensuite la question de la gouvernance et de l'échelle pertinente du territoire du S.D.R.A. :

*« L'élargissement géographique de la structure intercommunale d'agglomération et, surtout la prise en charge de nouvelles compétences, seront-ils mis à profit pour prendre en compte ces questions, maîtriser les tendances à l'œuvre et promouvoir une forte volonté de solidarité et une nouvelle identité ?*

*(...) Des nouvelles formes d'information, de concertation, de participation à la définition des projets ne devront-elles pas être expérimentées ? Cela implique aussi une réflexion en amont pour apprécier les incidences financières, environnementales ou autres de ces projets ».*

---

<sup>204</sup> Le P.A.D.D. du S.Co.T. du Pays Loire-Angers approuvé en 2012 introduit au chapitre consacré à la préservation et à la valorisation des richesses naturelles, patrimoniales et paysagères, le concept « d'armature verte et bleue » du territoire, désignant ainsi la structure paysagère du territoire comme support de la trame écologique « verte et bleue ».

Enfin, et ce qui pourrait être perçu comme l'expression d'un doute sur la capacité du S.D.R.A. à poursuivre ses nouveaux enjeux environnementaux, la question « Comment concilier environnement et développement ? » interpelle directement la conscience des acteurs du territoire : « *En région angevine, la prise de conscience de ces évolutions permettra-t-elle de concilier les enjeux de l'environnement et de paysages avec les pratiques d'aménagement et de développement local ?* »

La lecture comparée du S.Co.T. d'Angers Loire Métropole approuvé en 2012 apportera plus loin des éléments de réponse à cette question.

### **Prospective d'un S.D.A.U. et réalité : le Grand Angers en 1985 par Jacques JEANNEAU, Université d'Angers**

Publié en 1986 dans le n°132 de la revue *Norois*, Jacques JEANNEAU, dressait un bilan du S.D.A.U. d'Angers dont une des conclusions était l'extension plus large que prévue de la « région urbaine » compte tenu de la diffusion de la périurbanisation au-delà des limites de l'aire du S.D.A.U. Les principaux points de son bilan faisaient apparaître :

- Des hypothèses démographiques partiellement démenties du fait d'une surestimation de la croissance et d'une prévision erronée de l'évolution sectorielle. Sur le premier point, les scénarios des trois documents d'Angers, Cholet et Saumur supposaient à l'horizon 2000 une population cumulée de 530 000 habitants pour les trois régions urbaines<sup>205</sup>. Pour Angers, sur une population de 190 000 habitants en 1968, le scénario retenait une perspective de 290 000 habitants (42% de la population départementale) pour une population réelle de 242 000 habitants (34% de la population départementale)<sup>206</sup>. Cet écart est principalement dû à trois phénomènes :
  - d'une part, à une surestimation du taux de croissance (établi entre 2,3 et 3% par an pour une réalité autour de 1,9% sur la période 1968-1975 et 0,59% sur la période 1975-1982) ;
  - d'autre part, à un effondrement du solde migratoire qui touche, sur la période 70-80, toutes les unités urbaines françaises ;
  - enfin, à une forte surestimation de la croissance de la ville-centre.
- Une organisation de l'espace respectueuse du S.D.A.U., notamment dans les objectifs de production de logements mais avec une répartition géographique au profit des communes suburbaines et périurbaines de 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> couronne, et principalement alimentée par le pavillonnaire.
- Une extension de l'espace aggloméré à peu près conforme mais avec un phénomène d'extension de la région urbaine plus large que prévu, la périurbanisation se diffusant dans un rayon de trente kilomètres au-delà de l'aire du S.D.A.U.

Source : *Prospective d'un S.D.A.U. et réalité : le Grand Angers en 1985 par Jacques JEANNEAU, Université d'Angers, Norois, 1986*

<sup>205</sup> Une note de la D.A.F.U. mentionnait que « *si on additionnait tous les S.D.A.U., la France compterait 100 millions d'habitants urbains dans les 30 ans !* ». S.D.A.U., Notes et réflexions, D.A.F.U., La Doc. Française, avril 1976, p.18

<sup>206</sup> En 2008, l'unité urbaine d'Angers, composée de 10 communes, comptait 216 028 habitants soit 27,88% de la population départementale. L'agglomération, composée de 33 communes, comptait en 2006 265 400 habitants. L'aire urbaine, composée de 133 communes, comptait 392 940 habitants en 2010.

## b) Les options de développement

La deuxième partie du document consacrée aux options de développement propose d'organiser le territoire à partir de deux échelles complémentaires : un repositionnement géostratégique à l'échelle du Grand Ouest, l'organisation d'un maillage autour de centralités à l'échelle de la région angevine.

Sur ce dernier point, la stratégie propose de décliner différemment les principes de la maîtrise de l'évolution de l'espace urbain selon qu'il s'agit des espaces de centralités ou des centres-bourgs, des espaces à recomposer ou des espaces à bâtir, qui auront, au préalable, été circonscrits géographiquement et chiffrés. Ce principe de maîtrise géographique du développement urbain constitue, avant la loi Grenelle II, un geste significatif dans l'objectif d'enrayer l'étalement urbain mais dont l'efficacité est déjà battue en brèche dès les propos introductifs consacrés au chapitre intitulé « Un aménagement maîtrisé » :

*« Les possibilités d'urbanisation délimitées par les P.O.S. restent encore nombreuses et il n'a pas été envisagé de les remettre globalement en cause. Dès lors, la réflexion menée dans le cadre de la révision du Schéma directeur a dû conjuguer l'existence de ces réserves foncières et la perspective d'ouvrir de nouveaux espaces à la construction. Un souci de contenir l'expansion urbaine a toutefois conduit à effectuer des choix, mais ceux-ci auraient sans doute pu être plus volontaires. La mise sur le marché des espaces urbanisables devra en conséquence faire l'objet d'une attention particulière qui permettra d'apporter les ajustements encore nécessaires ».*

Ce regard critique sur la portée du document en matière de lutte contre l'étalement reflète sans doute la difficulté, dans le contexte d'élaboration du document de l'époque, d'appréhender les enjeux adossés à cette problématique et de faire émerger un engagement politique fort et partagé, d'où l'expression d'une stratégie d'accompagnement qualitatif d'un scénario au fil de l'eau :

*« Mais pour l'essentiel, l'espace urbanisé de demain sera celui d'aujourd'hui, c'est-à-dire un centre ancien doté d'une densité forte, des faubourgs structurés, et caractérisés par la maison de ville angevine, des grands ensembles aux formes plus lâches, une urbanisation pavillonnaire enfin qui s'étend et gagne l'ensemble des communes, y compris le territoire de la ville-centre ».*

Afin de mieux apprécier l'incidence du choix de ce scénario « au fil de l'eau », il est intéressant de remettre en perspective les hypothèses des besoins en espaces qui avaient été définis dans le document de 1996.

**Tableau 1 - Rapport de présentation du Schéma directeur de la région angevine**

<b>Hypothèse à l'horizon des 25 ans pour l'estimation des besoins d'espaces pour le logement</b>				
	Angers	1 <sup>ère</sup> couronne	2 <sup>ème</sup> couronne	Total
Besoin global de logements/an	750	500	200	1 450
Nbre de logements à réaliser sur des espaces nouveaux/an	375 (750x50%)	450 (500x90%)	190 (200x95%)	1 015
Nbre de logements à l'hectare	40	15	10	
Nbre d'hectares nécessaire				
Par an	9,5	30	19	58,5
Sur 25 ans	240	750	475	1 465

Source : Rapport de présentation Schéma directeur de la région angevine, AURA, 1997, Composer l'espace urbain de demain, p.119.

Le recensement effectué à la date d'élaboration du S.D.R.A. des espaces urbanisables dans les P.O.S. et Z.A.C. donnait des disponibilités d'environ 1 050 ha (situation 1994 totalisant les zones non urbanisées U, NA, NB adjacentes et espaces libres des Z.A.C.).

Sur la base des projections démographiques de l'époque, 400 ha complémentaires étaient nécessaires pour assurer le développement urbain.

**Tableau 2 - Rapport de présentation du Schéma directeur de la région angevine**

<b>Espaces d'habitat : répartition par secteur géographique</b>				
	Espaces disponibles	Espaces complémentaires	Total en ha	Besoins estimés
Angers	178	87	265	240
1 <sup>ère</sup> couronne	391,4	403	794,4	750
2 <sup>ème</sup> couronne	492,7	79,1	571,8	475
Total	1 062,1	569,1	1 631,2	1 465

Source : Rapport de présentation Schéma directeur de la région angevine, AURA, 1997, Composer l'espace urbain de demain.

Malgré un discours orienté vers le souci de la maîtrise de l'étalement urbain, ces chiffres témoignent cependant de la difficulté à passer à l'action :

- Les chiffres d'objectifs de densité restent faibles, du fait notamment du modèle de la maison individuelle comme réponse prioritaire d'accès au logement ;
- De ce fait, l'extension foncière est confortée par les objectifs de production de logements sur de nouveaux espaces (90% de la production en 1<sup>ère</sup> couronne et 95% en 2<sup>ème</sup> couronne) ;

- Des surfaces urbanisables inscrites dans les documents d'urbanisme largement supérieurs aux besoins affichés sur une échéance à 25 ans.

Conscients de l'impérative nécessité d'infléchir un modèle d'urbanisme consommateur d'espace et sans doute face à une résistance politique, les auteurs du S.D.R.A.tentent de définir, avant même les exigences de la loi Grenelle II, un cadre d'action à travers la définition d'enveloppes foncières ; mais cet exercice trouve cependant ses limites dans le fait qu'il nécessite de remettre en cause au préalable le modèle dominant de l'habitat pavillonnaire.

### c) Le parti d'aménagement

Dernière partie du document, le parti d'aménagement est décliné en trois objectifs : Assurer l'équilibre du développement, Maîtriser le développement, Concilier environnement et développement.

Sur la problématique de l'étalement urbain, le document, et en anticipation de ce que préconisera la loi S.R.U., invite à « *privilégier le réinvestissement sur l'espace déjà construit* », tendance de beaucoup de schémas directeurs élaborés au cours des années quatre vingt dix faisant le constat d'une extension urbaine non maîtrisée en termes de consommation foncière.

Quant à la question de l'ouverture de nouveaux espaces à l'urbanisation, le document, faisant constat de la dilution de l'urbanisation et de ses impacts, retire des espaces urbanisables toutes les possibilités d'extension des hameaux ou lieux-dits prévues dans les P.O.S. Cette disposition marque la volonté d'arrêt au développement de l'habitat diffus.

Pour les 570 hectares inscrits en extension, des recommandations sont énoncées sur :

- « *la consommation des espaces encore disponibles en milieu urbanisé doit être privilégiée* » ;
- « *les communes de la deuxième couronne disposent d'une possibilité de relocalisation de leurs potentialités, mais elles devront l'exercer en observant un principe strict de continuité avec le bâti du centre-bourg. Cette localisation devra par ailleurs prendre en compte les enjeux liés à l'environnement, l'agriculture, les paysages* » ;
- *Les espaces potentiels d'urbanisation devront être gérés avec un souci permanent de maîtrise de la consommation. Ce principe s'applique à l'ensemble des communes* ».

Moins prescriptif en ce qui concerne les espaces d'activités, le document justifie le maintien d'espaces en nombre plus important qu'une stricte évaluation des besoins par la « réaffirmation du rôle moteur de l'industrie dans l'économie locale ». Cependant, faisant référence aux espaces inscrits au Schéma directeur de 1976, le document conclut que ceux-ci ont été totalement remis en cause ou sensiblement réduits pour prendre en compte la préservation de l'environnement.

Afin de piloter la mise en œuvre du schéma directeur, un phasage est proposé pour les infrastructures, les espaces d'habitat et les espaces d'activité.

Pour ce qui concerne l'habitat, le phasage concerne les communes ayant des surfaces localisées pour lesquelles deux approches complémentaires sont mentionnées :

- « Chaque commune devra tendre à respecter une proportion de consommation d'espace à vocation d'habitat d'environ 10/25<sup>ème</sup> de son potentiel entre juin 1994 et juin 2004, terme de la 1<sup>ère</sup> phase de mise en œuvre des options du Schéma directeur ; l'ensemble de ce potentiel a été estimé à un horizon de 25 ans en référence à un état du disponible dans les P.O.S. en juin 1994
- Le suivi de la consommation de ces espaces devra aussi être apprécié en regard des 3 trois secteurs géographiques de référence ».

Complétant le tableau rappelant les disponibilités foncières identifiées sur Angers, en 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> couronne, un avertissement en italiques mentionne, pour les chiffres de la 1<sup>ère</sup> phase, qu'un « dépassement pouvant aller jusqu'à 10% sera considéré comme un seuil de tolérance acceptable ».

Ces dispositions, jouant sur un équilibre subtil entre, d'une part, des prescriptions et objectifs chiffrés, et, d'autre part, recommandations et seuils de tolérance, montrent le dilemme inscrit au cœur du futur Schéma directeur : une prise de conscience des effets de l'étalement urbain sur le territoire et la nécessité d'enrayer le phénomène, une volonté politique de ne pas brider le développement par une restriction trop forte des espaces constructibles. Renvoyant la responsabilité de la mise en œuvre du schéma aux élus, le dernier paragraphe conclusif du rapport de présentation introduit, avant l'invention des S.Co.T., l'idée d'évaluation de la consommation foncière à travers des outils de suivi :

« Des outils techniques de suivi de l'évolution du classement des espaces dans les P.O.S. et de l'urbanisation seront mis en place. Ils permettront d'informer régulièrement la structure intercommunale et les acteurs sur la consommation globale d'espace et de dresser régulièrement des bilans de l'évolution du territoire. Ces outils permettront donc au Syndicat mixte d'apprécier les conditions de la mise en œuvre des options du Schéma directeur et s'il y a lieu, d'inciter les collectivités locales à apporter des correctifs dans les politiques mises en œuvre ».

#### d) La mise en œuvre des options

La dernière partie du document consacrée à la mise en œuvre des options rappelle les conditions d'évolution des documents d'urbanisme en vigueur, ceux-ci devant être modifiés ou révisés selon les cas. Mais il est intéressant de noter l'incitation faite à la mise en œuvre dans ce cas de P.O.S. intercommunaux.

#### e) Remarques des Personnes Publiques Associées : l'Etat

S'appuyant sur les éléments du diagnostic, et faisant immédiatement suite à une remarque concernant l'insuffisance d'ambitions environnementales, l'avis des services de l'Etat pointe l'excès d'étalement urbain :

« Les études du schéma directeur ont montré un étalement excessif de l'urbanisation de l'agglomération angevine. Il est nécessaire de rappeler qu'Angers est l'agglomération française de plus de cent mille habitants qui a consommé le plus d'espace par habitant durant ces vingt dernières années. S'il apparaît évident que de nouveaux espaces sont néanmoins nécessaires pour l'urbanisation nouvelle, les surfaces supplémentaires retenues (plus quatre cent hectares et plus deux cent hectares pour les activités) en plus des stocks importants, doivent être considérées comme des réserves suffisantes dont le dépassement serait de nature à compromettre les objectifs affichés (limitation de la tache urbaine, protection des zones agricoles, enjeux d'environnement), à rompre les équilibres à préserver pour l'agglomération et à porter atteinte à un projet global déjà insuffisamment affirmé ».

La deuxième remarque porte sur le principe, dans les communes de deuxième couronne, de ne pas localiser les zones d'extensions urbaines, principe qui soulève plusieurs critiques de fond et de forme.

Sur le fond, l'absence de remise en cause des potentialités déjà inscrites dans les P.O.S. (stocks largement supérieurs aux besoins des communes de deuxième couronne notamment et une répartition déséquilibrée pour les communes du Sud Loire) constitue un point majeur



remettant en question la crédibilité des objectifs de lutte contre l'étalement affichés dans le schéma directeur. Le principe de relocalisation éventuelle des nouvelles surfaces affectées à l'extension urbaine pose également un problème d'application compte tenu des nombreux éléments pouvant remettre en question le principe même de ces surfaces : protection d'espace agricole, incidence environnementale ou paysagère, inondabilité...

Sur la forme, l'absence de localisation pose deux difficultés : le suivi des espaces consommés et l'appréciation de la compatibilité des P.O.S. avec le schéma directeur. Mais au-delà de l'exigence des services de l'Etat de disposer d'outils permettant d'apprécier un suivi de la consommation foncière et la compatibilité entre les documents, l'absence de ces outils pose la question de la crédibilité de la mise en œuvre du document et de sa gouvernance politique.

## 1-2) La question spécifique des espaces agricoles

Comme évoqué précédemment, les espaces agricoles occupent une place spécifique dans la question de la consommation foncière liée à l'étalement urbain. Si historiquement, le développement spatial de la ville s'est effectué au détriment des espaces agricoles environnants, qui par ailleurs assuraient une vocation nourricière directe des populations urbaines, une lecture plus contemporaine du phénomène met en exergue deux aspects singuliers : d'une part, l'accélération de cette consommation au cours des cinq dernières décennies, d'autre part, l'évolution de la place de ces espaces dans leur fonction initialement nourricière vers des fonctions agro-industrielles, paysagères, récréatives et plus récemment écologiques. Sur le premier point, toutes les études menées depuis plusieurs années témoignent sans conteste de la consommation exponentielle des espaces agricoles depuis les années soixante<sup>207</sup>. Sur le second point, la période des années soixante constitue également un basculement dans le rapport qu'entretiennent les espaces agricoles avec la ville : la modernisation de l'agriculture fait évoluer ces espaces d'une fonction nourricière à une fonction d'espace de production agro-industrielle déconnectée du contexte économique local. Au même titre que les documents d'urbanisme affectent du foncier à l'habitat, aux équipements, aux infrastructures, le territoire agricole devient une surface foncière de production agricole. Dans un contexte d'enjeu économique déséquilibré au profit du

---

<sup>207</sup> Depuis 1960, date du maximum d'extension de sa Surface Agricole Utile (34,5 millions d'ha), et jusqu'en 2007, la France a perdu 5,1 millions d'hectares de terres agricoles, soit une perte moyenne de 111 000ha par an (Source : Statistique agricole annuelle). Selon les données de l'enquête TERUTI-LUCAS, la perte de poursuit à une rythme de 62 000 ha/an entre 1988 et 2000, 74 000 ha/an entre 1989 et 2007, 98 000 ha/an entre 1989 et 2007.

développement résidentiel (et des activités économiques industrielles et tertiaires) et considérés abusivement comme des réserves foncières mobilisables pour répondre au besoin de développement spatial de la ville, les espaces agricoles ont été particulièrement utilisés à ces fins à partir des années quatre vingt dix, période d'émergence de la mise en jachère d'une partie des terres agricoles du fait de la crise agricole. En effet, la Politique Agricole Commune (P.A.C.)<sup>208</sup> étant confrontée à une surproduction agricole, une part importante des surfaces agricoles est mise en jachère moyennant la mise en œuvre d'aides financières par l'instauration des mesures agro-environnementales. Cette mesure conjoncturelle contribue à donner l'illusion d'un « trop plein » de terres non utilisées et donc inutiles pour l'agriculture facilitant la justification à cette consommation d'espace au profit de l'étalement de la ville. Mais il s'agit bien d'une illusion car les espaces consommés ne sont pas imputables au simple abandon de terres agricoles<sup>209</sup> (estimé à environ 49 000 ha/an) qui seraient ainsi récupérés au profit du développement urbain mais bien à l'artificialisation de terres initialement occupées par l'agriculture. En effet, si le chiffre de 66 000 ha/an est communément retenu pour apprécier l'artificialisation des sols agricoles (période de référence 1992-2003), il conviendrait d'ajouter la part des friches et des landes converties en sols artificialisés estimée à 12 000 ha/an (avec des situations géographiques très contrastées selon le type d'agriculture et des contextes urbains où l'abandon s'inscrit d'abord dans une démarche de spéculation foncière).

Les sols agricoles cultivés et notamment les terres labourées sont bien le principal pourvoyeur des sols artificialisés (environ 80 %), artificialisation imputable pour 23 % à l'augmentation nette de la population (habitat), pour 7% aux infrastructures de déplacement, pour 50 % à une augmentation de la demande par habitant et pour 20% aux résidences secondaires<sup>210</sup>.

---

<sup>208</sup> Le mécanisme de « jachère » ou de « gel des terres » a été introduit pour la première fois en 1988-1989 ; établi sur une base volontaire et contractuelle, le dispositif a été généralisé et rendu obligatoire par la réforme de la P.A.C. en 1992. Initialement instrument de régulation du marché, la mesure est désormais assortie d'objectifs environnementaux ; en 2007, la France comptait 1 500 000 ha de jachères dont 400 000 ha avaient été reconvertis en cultures industrielles (agro-carburant) et 1 100 000 ha de jachères agronomiques.

<sup>209</sup> Une terre dite abandonnée n'est plus utilisée par l'agriculture pour des raisons économiques, sociales ou autres. Elle évolue vers différentes formes selon les conditions pédoclimatiques : pelouses, landes, boisements spontanés... non comptabilisés dans la S.A.U. Ces espaces ont notamment contribué au fort développement des surfaces boisées constaté depuis les années quatre vingt mais sur des espaces abandonnés depuis longue date (landes de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle) : 32 000 ha/an entre 1989 et 2007.

<sup>210</sup> POINTREAU Philippe, COULON Frédéric, 2009, « Abandon et artificialisation des terres agricoles », *Courrier de l'Environnement de l'INRA*, n°57, juillet 2009

## a) Le diagnostic

Introduisant le paragraphe consacré à l'agriculture « Intensification de l'agriculture et exode rural » par un rappel des orientations du S.D.A.U., le Schéma directeur de 1996 pose clairement les effets de « mitage » de l'espace rural du fait de l'absence de documents d'urbanisme :

*« Le S.D.A.U. de 1976 réaffirme la vocation agricole de la région angevine : espace rural affecté pour l'essentiel à « l'agriculture protégée » ; définition de coupures agricoles ; refus du scénario « Angers sur Loire » (préservation des cultures intensives, des sites de qualité, développement possible de la voie d'eau...). Toutefois, l'espace rural n'est pas directement traité : l'extension des bourgs et des hameaux n'est pas délimitée ; la plupart des communes n'étant pas alors dotées de P.O.S., cela contribuera à l'ouvrir au mitage et plus généralement à la dilution de l'urbanisation ».*

Ce phénomène ne porte pas pour autant atteinte à l'économie générale agricole qui, dès les années soixante, entre dans une profonde phase de mutation : pertes massives d'emplois agricoles, disparition de petites exploitations au profit du regroupement d'exploitations de plus de vingt hectares, exode rural... Les atouts agronomiques du territoire (grande diversité de sols et terroirs) permettent cependant de maintenir un fort dynamisme de l'économie agricole grâce notamment aux productions à forte valeur ajoutée : horticulture, maraîchage, cultures spécialisées...

Cependant, la pression urbaine sur les espaces agricoles situés aux portes de la ville d'Angers entrainera le transfert de ces activités vers la vallée de l'Authion reconvertie en vaste complexe maraîcher et horticole.

La crise agricole des années quatre-vingt remettant en cause les scénarii précédents (productivité, intensification...), de nouvelles voies sont explorées et énoncées dans le paragraphe intitulé « Recomposition des activités ». Un nouveau rôle est proposé au secteur agricole en lien avec la question des paysages, du tourisme vert et de l'environnement :

- « maintien d'un nombre suffisant d'agriculteurs avec reconnaissance de la double fonction (production et protection du milieu naturel, développement rural) ;
- essor d'activités non agricoles en milieu rural (tourisme « vert » en particulier) ».

A la date d'élaboration du S.D.R.A., l'économie agricole représente 7% des actifs ; deux secteurs, la viticulture et les cultures spécialisées, y représentent 30% des emplois

agricoles directs du territoire. Pour autant, la situation économique des différents systèmes agricoles occupant le territoire n'influe pas sur la pression urbaine et le mitage de l'espace :

- Les espaces de forte déprise agricole sont principalement les vallées (Loire, Louet, Basses vallées angevines) qui sont soumises aux inondations et ainsi considérées comme non urbanisables. Ces espaces feront par ailleurs l'objet de mesures agro-environnementales (O.G.A.F.) permettant le maintien d'une activité agricole dans le respect de la dynamique environnementale des milieux naturels ;
- Les espaces de polyculture/élevage occupant toute la moitié Ouest du territoire et qui sont soumis aux crises sanitaires et conjoncturelles du marché agricole ; la consommation foncière s'opère selon une logique d'extension des bourgs s'appuyant, au cas par cas, sur la situation des exploitations agricoles impactées ;
- Les espaces de cultures spécialisées situées sur un quart est et sur la Vallée de l'Authion qui résistent mieux à la consommation foncière, du fait, pour la vallée de l'Authion, de la contrainte majeure de l'inondabilité, pour les territoires de l'est, du poids économique des cultures spécialisées ;
- Les espaces de viticulture et céréaliculture du sud-est, qui malgré une distance relative plus importante du fait du franchissement de la Loire, sont soumis à une pression grandissante.

La place et le rôle de l'agriculture dans la préservation des paysages ainsi que sa capacité à résister face à l'étalement urbain ont été abordés dans le chapitre « Les questions pour demain », chapitre identifiant les risques d'évolution des paysages :

- Tentations d'extensions urbaines sur les sites attractifs de coteaux de bord de rivière ;
- Même problématique sur les secteurs viticoles avec une interrogation sur leur capacité à résister à la pression urbaine ;
- Un développement de l'habitat diffus dans les territoires de cultures spécialisées lié à une logique de libération du foncier menée au cas par cas selon les opportunités offertes ;
- Une ouverture du bocage liée au maintien d'une logique d'intensification et de rationalisation des exploitations agricoles ;
- La fermeture des paysages de vallées par le développement de la populiculture.

## b) Les options de développement

Absente en tant que telle de cette partie, l'agriculture n'apparaît qu'à travers la question du paysage que nous aborderons plus loin. En résumé, l'espace agricole se voit assigner un rôle de composante verte dans un projet de renforcement de l'armature paysagère :

- Par la protection de zones de contact entre ruralité et ville (confluence de la Maine et sa vallée) ;
- Par la gestion des paysages des Basses vallées angevines à travers les Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (O.G.A.F.);
- Par la maîtrise du front urbain à travers la définition de coupures vertes ;
- Par la gestion des structures végétales et en particulier du bocage.

Il est surtout intéressant de noter que la question centrale de la limitation de l'habitat diffus en secteur rural se limite à l'énoncé de la nécessité « d'une attention soutenue » renvoyant sa traduction aux P.OS.

## c) Le parti d'aménagement

Les principes généraux précédemment cités sont repris en synthèse dans cette dernière partie où les espaces agricoles sont à nouveau évoqués dans leur participation à la constitution de la trame verte.

## d) La mise en œuvre des options

Elles portent exclusivement sur la mise en œuvre des O.G.A.F. et de mesures agro-environnementales et ne concernent en ce sens que les vallées.

## e) Remarques des Personnes Publiques Associées (P.P.A.) : la Chambre d'Agriculture

Dans le même objectif d'enrayer l'étalement urbain, les remarques de la Chambre d'Agriculture rejoignent celles des services de l'Etat sur l'esprit général du document et le surdimensionnement des espaces affectés à l'urbanisation et aux activités. Selon la Chambre d'Agriculture, les espaces dédiés à ces dernières, comprenant les stocks des documents

d'urbanisme en vigueur ajoutés aux treize nouveaux sites projetés, couvriraient les besoins pour près de quarante ans. Ce constat motive la première réserve que formule la Chambre d'Agriculture sur le document, s'appuyant notamment sur la situation Sud Loire entre Mûrs-Erigné et Juigné-sur-Loire où l'enjeu de préservation de l'espace viticole est affirmé et suppose la définition d'une coupure verte entre les deux communes. Enfin, le projet de rocade Sud fait également l'objet d'une réserve rappelant la vocation horticole de l'ensemble des terrains situés entre Sainte Gemmes-sur-Loire et Les Ponts-de-Cé.

### 1-3) La préservation des paysages

#### a) Le diagnostic

Le rapport de présentation du S.D.R.A. de 1996 consacre, dans la partie diagnostic, quatre pages intitulées « Diversité et particularité des paysages ». Ce rapide état des lieux des composantes paysagères du territoire identifie huit grandes unités : l'agglomération, l'aire ligérienne, les coteaux de l'Anjou au sud, les plateaux de l'ouest, les basses vallées angevines, les plaines de l'est et les bocages entre Mayenne et Brionneau. Des facteurs de « *déstructuration* » et de « *dégradation* » sont mentionnés à travers, par exemple, l'horticulture et les activités extractives.

#### b) Les options de développement

La deuxième partie du document consacrée aux options de développement aborde de manière assez approfondie la question du paysage. Intitulé « Mettre en valeur et protéger les paysages », le thème est décliné sur six pages à travers une série d'actions concrètes inspirées d'une étude qui avait été confiée à la Société d'études géographiques, économiques et sociologiques appliquées (S.E.G.E.S.A.). Premier socle d'une politique paysagère, ces actions s'appuient d'abord sur un principe de confortement de l'armature paysagère existante : l'axe du schiste, de la Maine et de la Loire. A partir de cette armature, un principe de coupures vertes à préserver doit permettre d'assurer en premier lieu la maîtrise du front urbain et de l'étalement.

Cinq grands principes d'actions sont ainsi déclinés :

- *Créer une trame verte*
  - *Assurer la continuité des plantations urbaines existantes*
  - *Assurer la continuité de la trame avec les paysages environnants*
  - *La remise en valeur des entrées de ville*
  - *La mise en valeur du site ardoisier de Trélazé*
- *Revaloriser et renforcer l'armature paysagère*
  - *Protection des zones de contact entre ruralité et ville*
  - *Gestion des paysages des basses vallées angevines*
- *Maîtriser le front urbain*
- *Gérer les paysages ruraux*
  - *Maîtriser l'urbanisation diffuse*
  - *Gérer les structures végétales des paysages ruraux*
  - *Constituer un réseau d'espaces forestiers paysans*
- *Actions de protection et opérations ponctuelles*
  - *Classement des sites sensibles*
  - *Mise en place des Zones de protections du paysage architectural, urbain et paysager (Z.P.P.A.U.P.)*

L'ensemble de ces orientations devaient constituer la trame de la Charte paysagère de la région angevine, document non opposable mais permettant d'affirmer une volonté d'engager une politique partenariale dans le domaine de la gestion du paysage.

Si des d'actions trouveront directement leur traduction opérationnelle dans les Plans d'Occupation des Sols notamment grâce au zonage et au règlement (mise en valeur des entrées de ville, protection des zones de contact entre ruralité et ville, maîtriser le front urbain), certains se déclineront à travers différents outils et procédures hors du champ de l'urbanisme. C'est particulièrement le cas pour les actions soulevant la question de la gestion des espaces. Les réponses dans ce domaine seront apportées par les Opérations Groupées d'Aménagement Foncier Environnement (O.G.A.F.) contractées sur les Basses vallées angevines à partir de 1993 et sur la vallée de la Loire à partir de 1995.

### c) Le parti d'aménagement

Ses actions sont réaffirmées dans la dernière partie du document intitulée « Concilier environnement et développement » :

- Sauvegarder les zones d'intérêt paysager et écologique ;

- Mettre en valeur et sauvegarder les paysages ;
- Compléter la trame verte ;
- Maintenir et renforcer les coupures vertes ;
- Préserver les paysages ruraux en interdisant la construction diffuse, en préservant le bocage...

#### d) La mise en œuvre des options

La dernière partie du document, dans son paragraphe intitulé « Espaces naturels let environnement » rappelle les deux actions préconisées dans le domaine du paysage : L'élaboration « *d'une ou des chartes paysagères sur l'aire du S.D.R.A. qui proposeraient un ensemble de recommandations relatives à la création d'une trame verte ainsi qu'à la revalorisation et au renforcement de l'armature paysagère* » et la mise en œuvre de Z.P.P.A.U.P.

#### e) Remarques des Personnes Publiques Associées (P.P.A.) : l'Etat

Dans le cadre de la consultation des Personnes Publiques Associées (P.P.A.), l'avis formulé par le Préfet de Maine-et-Loire sur le projet arrêté met en avant, dans les remarques considérées comme « *fondamentales et pour lesquelles une fidèle prise en compte paraît nécessaire* », deux sujets au cœur de cette recherche : l'environnement et l'étalement urbain.

Première formulée dans l'avis, la remarque concernant l'environnement annonce clairement un renforcement de la prise en compte de ce domaine dans le document d'urbanisme :

*« La lecture du document fait apparaître une importante analyse des caractéristiques environnementales et paysagères de l'agglomération à laquelle l'ensemble des services de l'Etat concernés ont largement participé, notamment financièrement. Les principales conclusions de ces études sont reprises dans les différents documents. Malgré cela, le schéma directeur dans son écriture actuelle, n'affirme pas assez vigoureusement quelles sont les ambitions et quel est le projet des élus pour la qualité de l'environnement et des paysages dans l'agglomération à vingt-vingt cinq ans. Il serait nécessaire que le S.M.R.A. exprime une volonté plus forte en matière de protection en sélectionnant avec plus de précision les axes majeurs qu'il retient ainsi que les politiques précises qu'il entend mettre en œuvre. Il sera notamment utile de compléter l'inventaire des milieux naturels sensibles et de développer les objectifs retenus concernant notamment les Z.N.I.E.F.F. mais aussi les continuités écologiques constituées par la Maine, la Loire et de nombreux cours d'eau : le Brionneau, l'Aubance... ».*



Relevant également des éléments de contradiction entre les options développées et différentes cartes, les services de l'Etat pointent des espaces sur lesquels les politiques énoncées ne sont pas transcrites : problème de qualité d'entrée de ville à Montreuil-Juigné, développement urbain sur une zone viticole à Mûrs-Erigné, disparition d'une coulée verte sur cette même commune.

La deuxième remarque porte sur la question du tracé de la rocade sud et de l'option du scénario retenu traversant les prairies inondables de la Baumette au sud d'Angers, tracé qui « *risque donc de se heurter à des contraintes paysagères et environnementales fortes* ».

## 1-4) La préservation de la biodiversité

### a) Les options de développement

Absente de la partie diagnostic, la question de la biodiversité apparaît dans le Schéma Directeur de la région angevine de 1996 dans la partie présentant les options de développement, au chapitre intitulé « Une politique active pour l'environnement et les paysages ». Sous la rubrique « Préserver les espaces naturels sensibles », sont principalement abordés en six pages les sujets liés aux zones humides et aux zones inondables.

La protection des zones humides est d'abord évoquée à travers leur double vocation d'espaces écologiques (d'intérêt international lié notamment à la nidification de certaines espèces migratrices) et d'espaces d'auto-épuration naturelle des eaux. Le risque principal mis en avant est le développement de la culture de peupliers entraînant une fermeture des paysages et une modification de l'équilibre de l'écosystème.

Présentée comme un « *l'élément structurant et la contrainte majeure* », l'eau, et plus spécifiquement l'inondabilité, constitue l'élément le plus impactant sur l'aménagement du territoire angevin. Documents opposables, les Plans de Surfaces Submersibles (P.S.S.) ont fortement contraint et orienté les schémas directeurs successifs :

- Vallée de la Loire (décret du 6 novembre 1958),
- Vallée de la Maine (décret du 24 février 1964),
- Vallée du Loir et de la Sarthe (décret du 2 novembre 1966),
- Vallée de la Mayenne (décret du 29 juillet 1967).

Ces plans évolueront par la suite en Plans de Prévention des Risques d'Inondations (P.P.R.I.). Leur portée réglementaire se traduira par l'inconstructibilité partielle ou totale (selon le

niveau d'aléa) des zones inondables des secteurs peu ou pas urbanisés afin de préserver le champ d'expansion des crues.

Abordé essentiellement sous l'angle de la protection des biens et des personnes contre l'inondation, ce chapitre aura joué efficacement son rôle d'information auprès des élus dans la prise en compte du risque de submersion dans les documents d'urbanisme et les projets de développement urbain.

## b) Le parti d'aménagement

Dans le chapitre « Concilier environnement et développement », le parti se résume au principe de sauvegarder les zones d'intérêt paysager et écologique, faisant référence aux espaces inondables et aux autres milieux biologiques.

## c) La mise en œuvre des options

Cette dernière partie rappelle, concernant les milieux naturels d'intérêt écologique, la prise en compte des Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Z.N.I.E.F.F. de types I et II), la présence de Zones d'intérêt communautaire pour les oiseaux (Z.I.C.O.) et la constitution à l'horizon 2004 d'un réseau de sites Natura 2000.

Le principe d'élaboration d'une Charte de l'environnement est évoqué, élaboration devant être menée en lien avec le Conseil général compétent en matière d'espaces naturels sensibles.

## 1-5) La préservation de la ressource en eau

### a) Le rapport de présentation

Absente de la partie diagnostic comme le thème de la biodiversité, la question de l'eau apparaît dans le Schéma Directeur de la région angevine de 1996 dans la partie présentant les options de développement, au chapitre intitulé « Une politique active pour l'environnement et les paysages ». Sous la rubrique « Assurer de l'eau en quantité et en qualité », sont principalement abordés en deux pages les sujets liés à la maîtrise des rejets dans les milieux naturels et la protection de la qualité des eaux.

Sur le premier sujet, le document rappelle que « *l'amélioration de la qualité des rejets ainsi que la collecte et du traitement des eaux pluviales est impérative* ».

Une vigilance est plus particulièrement affichée en ce qui concerne le développement des implantations humaines dans les bassins versants sensibles où il sera délimité ou réglementé ; ces dispositions concernent le Lac de Maine, l'étang Saint-Nicolas, les vallées du Brionneau de l'Authion et de l'Aubance.

Sur le second sujet, le document aborde d'abord la protection de l'eau de Loire en tant qu'alimentation en eau potable mais aussi la protection de la qualité des eaux souterraines et plus particulièrement celles des formations géologiques du bassin parisien. La maîtrise des pompages agricoles est abordée pour ce qui concerne l'Aubance, le Louet et le Brionneau. L'incitation est faite auprès des collectivités « *pour définir des zones où des mesures devront être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la collecte et le traitement des eaux pluviales* ».

Enfin, le dernier paragraphe conclut en ses termes :

*« La création ou le développement de compétences au sein de structures intercommunales devra contribuer à se donner les moyens d'atteindre des objectifs de qualité au sein de Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (S.A.G.E.) : maîtrise des prélèvements (agricoles, industriels), maîtrise des effluents, centralisation et coordination de la gestion des réseaux pluviaux, mise en place de réseaux de contrôle, création d'un observatoire de l'eau... »*

## b) Le parti d'aménagement

La question de l'eau est principalement abordée à travers l'objectif d'assurer de l'eau en quantité et en qualité ; il se traduit plus concrètement par « *une limitation des espaces d'urbanisation inscrits dans certains bassins versants (...) et par une protection des captages d'eau à l'usage de la consommation humaine* ».

## c) La mise en œuvre des options

Cette dernière partie constitue un rappel du cadre réglementaire de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et de la nécessaire prise en compte du S.D.A.G.E. Loire-Bretagne et des futurs S.A.G.E.

## 1-6) La prise en compte du réchauffement climatique

### a) Les options de développement

La problématique du réchauffement climatique n'est pas traitée en tant que telle mais à travers la question énergétique qui apparaît pour la première fois dans le document dans la partie consacrée aux « Options de développement » au chapitre intitulé « Une politique active pour l'environnement et les paysages ». Dans le paragraphe « Gérer les conséquences des activités humaines », la maîtrise et l'économie d'énergie sont abordées à travers deux pistes :

- La valorisation énergétique des déchets à travers le projet d'une nouvelle unité de traitement ;
- L'organisation de l'espace « *qui représente la plus grande inertie* ».

Sur ce dernier point, le poids de l'habitat et des transports est clairement mis en évidence, représentant à terme les « *trois quarts de la consommation énergétique totale* ».

Le document s'en tient à cette mise en alerte rappelant que « *la structure urbaine est décisive, notamment pour la consommation énergétique des transports* ».

## 2) Le Schéma Directeur du Saumurois

### 2-1) La maîtrise de l'étalement urbain

Afin de compléter et conforter la lecture du schéma directeur de l'agglomération angevine, les paragraphes suivants apportent des éléments de comparaison extraits du document du Saumurois<sup>211</sup>. Le choix de ce territoire, et non celui de l'agglomération choletaise, est motivé par un contexte territorial présentant des problématiques environnementales assez proches du territoire angevin : un territoire périurbain fortement marqué par l'activité agricole, des enjeux paysagers et de biodiversité liés à la présence de la vallée de la Loire, un territoire organisé autour d'une ville centre.

---

<sup>211</sup> Schéma directeur du Saumurois, Dossier approuvé par délibération du Comité syndical du Syndicat Mixte du Schéma Directeur du 1<sup>er</sup> mars 2002.

Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de Saumur a été élaboré entre 1974 et 1977, document mis en révision par le Syndicat Mixte du Schéma Directeur du Saumurois le 18 septembre 1997 élargissant le territoire de 11 à 65 communes et passant de 40 871 à 98 907 habitants. Le 25 octobre 2000, le Comité syndical délibérait pour arrêter ce nouveau Schéma Directeur. On pourra noter que l'année d'arrêt de ce nouveau schéma correspond à l'année d'adoption de la loi S.R.U. instituant les S.Co.T. et de s'interroger sur le choix de poursuivre une révision de schéma directeur au lieu d'engager d'ores et déjà un schéma de cohérence territoriale.

Comme pour le S.D.A.U. angevin, le document du Saumurois a motivé sa révision sur la base d'un double constat : une croissance démographique surestimée et en décalage avec la réalité du développement économique, une consommation d'espace inversement proportionnelle au développement démographique se traduisant par une urbanisation non maîtrisée et alimentant le processus d'étalement urbain.

Trois commissions ont contribué à l'élaboration des orientations définies dans ce nouveau schéma : Espaces Naturels et Patrimoine, Cadre de vie et Développement économique.

Complétée par une série d'études commandées ou pilotées par l'Etat dans les domaines du paysage, du développement économique, de l'habitat, des transports et déplacements, le document conserve la trame des schémas directeurs de l'époque autour de la construction « *analyse de l'état initial, perspectives d'aménagement, parti d'aménagement* ».

Sur la question de l'étalement urbain, le document ne souligne pas de problématique particulière du fait notamment d'une situation démographique défavorable : vieillissement de la population, taux de natalité en baisse, solde migratoire négatif. Mais si cette situation est principalement due au recul de la ville centre et de sa proche périphérie alors que les communes rurales ont été les plus dynamiques dans l'accueil de population. La partie consacrée aux « Perspectives d'aménagement » souligne sur ce point : « *De même, le phénomène de péri-urbanisation de la ville au profit de sa couronne est resté mesuré. Il en résulte une répartition équilibrée de la population dans l'ensemble du bassin et une multipolarisation avec des chefs-lieux de canton d'un poids démographique suffisant permettant le maintien d'un niveau de services à la population satisfaisant dans sa répartition géographique* ».

C'est principalement sous l'aspect générique du « *cadre de vie* » qu'est abordé le sujet dans le « *Parti d'aménagement* » indiquant que « *la préservation des équilibres, et donc du cadre de vie, est intimement liée à la maîtrise du développement urbain et à la gestion des différentes composantes du territoire* ». Dans ce sens, il est davantage mis en avant la gestion de l'impact global des activités à propos duquel il est écrit : « *La gestion rigoureuse du développement urbain, par des formes urbaines moins génératrices de déplacements, notamment automobiles, et l'organisation de l'implantation des différentes vocations sur le territoire, avec une vigilance accrue quant à la localisation des zones résidentielles, permettra également de contrôler et de limiter les émissions de polluants à la source, ainsi que leurs effets* ».

Cependant, le paragraphe « *4.Organiser le territoire pour satisfaire les besoins de la population* » développe plus longuement la nécessité de réfléchir à une nouvelle organisation territoriale :

« (...) *De même, mais à une échelle adaptée à la problématique des communes périphériques, la constitution de pôles d'appui s'inspire de ce regroupement de fonctions autour de centres de vie.*

*Le développement d'espaces d'activités proches des lieux d'habitat, l'implantation des services et équipements de proximité nécessaires à l'épanouissement des habitants et à l'exercice des démarches du quotidien, doivent permettre de faire émerger, sur l'ensemble du territoire, de véritables bourgs relais.*

*Aux côtés de cette nouvelle structuration du développement, la maîtrise des formes urbaines devra constituer un levier complémentaire de limitation de la mobilité. La requalification du tissu existant, avec notamment le réinvestissement des espaces vacants, la réhabilitation des logements des centres-villes et centre-bourgs, pour redynamiser ces espaces, ou encore la valorisation des espaces économiques existants, constituent des outils qui permettront de mieux gérer le tissu urbain, en privilégiant la qualité à la quantité. Dans le même esprit, les extensions nouvelles devront se développer en priorité dans les « dents creuses » ou en continuité du tissu existant, dans l'agglomération comme dans les communes périphériques. Pour ces dernières la limitation de l'extension de l'enveloppe urbaine actuelle devra constituer un fondement essentiel de la politique d'urbanisation ».*

Enfin, un paragraphe spécifiquement consacré à « *La maîtrise de l'urbanisation* » énonce un certain nombre de constats et de mesures devant participer à la limitation de l'étalement urbain :

« *La maîtrise du développement urbain doit passer à la fois par le réinvestissement de l'espace déjà construit et par l'ouverture de nouveaux espaces à l'urbanisation.*

*L'espace urbain de demain est en effet en grande partie celui déjà construit aujourd'hui, car sa configuration et ses mutations ouvrent de nombreuses possibilités d'intervention pour*

*requalifier, densifier ou restructurer. En parallèle, l'évolution des besoins en logement, la dégradation de certains quartiers ou encore le vieillissement du parc amènent à engager des actions de restructuration, de réhabilitation et de requalification dans les quartiers ou les centre-villes existants, permettant ainsi la régénération du tissu.*

*Parallèlement à cette reconstitution de la ville sur elle-même, des possibilités d'extensions de l'urbanisation doivent être ménagées, pour répondre aux besoins exprimés pour l'accueil des populations et des activités.*

*En ce qui concerne l'habitat, le potentiel de développement doit être localisé en observant un principe strict de continuité avec le bâti existant, afin de réduire le risque de dilution de l'urbanisation. Cette forme urbaine plus compacte permet également de mieux maîtriser les coûts de l'urbanisation, en limitant le développement des réseaux au profit d'une rationalisation de l'existant (...) ».*

Ces orientations sont traduites dans la dernière partie du document « III-2/Mise en œuvre des objectifs » sous la forme d'un tableau proposant, en fonction des perspectives démographiques de chaque secteur identifié comme pôle de développement, les besoins potentiels en zones urbanisées pour le logement (sur la base de 2,5 personnes par logement et une densité résidentielle de 12 logements à l'hectare).

**Tableau 3 - Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme du Saumurois – Objectifs démographiques et besoins en espace à urbaniser sur la période 2000-2010**

CANTONS	R. G. P. 1999	politique volontariste 2010	augmentation de population	nombre de ménages/logt	superficie des zones à urbaniser (ha)
ALLONNES	10 686	12400	1 714	686	57
DOUE	13 538	14690	1 152	461	38
GENNES	6 667	7420	753	301	25
LONGUE	13 001	14000	999	400	33
MONTREUIL	12 419	13000	581	232	19
SAUMUR NORD	4 362	4810	448	179	15
SAUMUR SUD	8 377	9180	803	321	27
SAUMUR VILLE	29 857	31250	1 393	557	46
<b>TOTAL SD</b>	<b>98 907</b>	<b>106 750</b>	<b>7 843</b>	<b>3137</b>	<b>261</b>

*Source : Schéma directeur du Saumurois, Dossier approuvé par délibération du Comité syndical du Syndicat Mixte du Schéma Directeur du 1<sup>er</sup> mars 2002.*

A ces 261 hectares prévus sur dix ans (2000-2010) affectés aux logements, doivent s'ajouter 445 hectares d'extensions urbaines dédiées au développement économique soit un total de plus de 700 hectares sur dix ans.

En ce qui concerne la limitation de la consommation foncière, nous verrons plus loin que l'effort engagé par le Saumurois dans son S.Co.T en cours d'élaboration reste modéré en affichant pour la période 2012-2025 une consommation foncière annuelle de 71 hectares par an (en incluant cependant les équipements et infrastructures pour respectivement 6 et 3 hectares par an) comparativement à la période 2000-2010 du schéma directeur qui affichait pour les logements et l'activité 70 hectares par an pour un total de 115 hectares réellement consommés sur cette même période (29 hectares pour l'activité et 86 pour les logements).

## 2-2) La question spécifique des espaces agricoles

Si le document traite assez largement le sujet de l'agriculture, c'est davantage sous l'aspect de son intérêt économique et paysager qu'il est abordé, soulignant notamment les risques d'évolution de certaines filières à forte plus value concurrencées par des productions plus intensives et de production de masse, le repli de l'élevage au profit des cultures céréalières, les difficultés de reprise d'exploitations...

A travers ces difficultés économiques, ce sont aussi les risques de transformation du paysage qui sont évoqués : retournement des prairies alluviales, destruction du bocage, industrialisation des paysages agraires par la construction de serres, hangars...

Pour autant, le document reste sur des considérations générales de nécessité de préservation des paysages : « (...) *Pour prolonger cet objectif de préservation, l'ensemble de ces espaces naturels pourra être associé à une véritable politique paysagère et environnementale qui vise à lui donner une cohérence à l'échelle de la Région Saumuroise, en l'intégrant à une vision globale et hiérarchisée* »...sans pour autant que cette politique soit présentée explicitement ; « (...) *Enfin, le paysage rural verra également ses spécificités préservées et valorisées. Le contrôle de l'urbanisation diffuse, la protection des vallées et leur mise en valeur, l'intégration des nouvelles infrastructures grâce à des projets d'insertion dans l'environnement, permettront de répondre aux principaux enjeux paysagers identifiés* ».

Et si le parti d'aménagement souligne la nécessité de « *Favoriser le maintien d'une agriculture créatrice de richesses* », les risques liés à l'urbanisation sont rapidement évoqués : « (...) *Ainsi, les phénomènes d'urbanisation diffuse, qui constituent une importante menace pour la pérennité de l'agriculture péri-urbaine, doivent impérativement être maîtrisés.*



*Parallèlement, la préservation d'espaces agricoles cohérents sur les secteurs les plus aptes à l'agriculture, devra constituer une priorité dans le projet de développement.*

*En dehors des sites urbanisés ou urbanisables (pôle central et pôles d'appui), l'activité agricole sera préservée. L'ensemble des terres permettant de maintenir et de développer une agriculture créatrice de richesses existant à l'heure actuelle sera ainsi protégé, et leur vocation d'espace agricole sera confirmée. La nécessité de pérenniser la vocation agricole de ces espaces est essentielle pour favoriser une gestion à long terme de l'espace et limiter les phénomènes de spéculation liés à la rente foncière.*

*(...) Cette politique sera notamment affirmée dans les secteurs où l'agriculture subit d'importantes pressions liées au développement urbain et aux infrastructures. Dans ces sites, une attention particulière sera portée à la préservation d'espaces suffisamment vastes et homogènes pour garantir la pérennité de l'activité agricole ».*

Le document conclut cependant dans la partie « III-2/Mise en œuvre des objectifs », au paragraphe consacré à « La maîtrise de l'urbanisation », sur la perspective suivante : « (...) il y aura une réduction globale des zones NA existantes ou bien une réaffectation au long terme », confiant aux P.O.S. le soin de définir les modalités de cette maîtrise puisqu'il « n'a pas été souhaité définir les zones d'urbanisation future au niveau communal », affichant ainsi la prudente limite donnée au schéma directeur dans le domaine de la limitation de la consommation foncière.

### 2-3) La préservation des paysages

La question des paysages est largement abordée dès la phase d'analyse de l'état initial des lieux par une description détaillée des différentes composantes paysagères. La diversité et la qualité des paysages du territoire sont affichées comme un atout et un élément majeur d'identité nécessitant « la protection et la mise en valeur des sites et paysages », notamment les éléments majeurs constitués par : l'ensemble de l'axe ligérien, les coteaux bordant le Layon, les lisières des principaux espaces forestiers, la zone bocagère de la vallée de l'Authion, les coupures d'urbanisation supportées par les vallées de l'Authion, du Douet, du Thouet et des marais de Distré. La charte du Parc Naturel Régional Loire-Anjou-Touraine est également citée en ce qui concerne les orientations affectées aux zones d'intérêt majeur localisées dans le document.

Le document précise dans ce sens que : « La pérennité de la qualité des espaces naturels repose en premier lieu sur la gestion rigoureuse du développement urbain. Aux marges de la ville, la progression du tissu urbain doit être l'objet d'un débat lorsqu'elle

*devient une menace pour des espaces naturels d'intérêt majeurs (vallées, espaces remarquables, principaux boisements, zones de qualité écologique, etc....) ».*

Ces mesures de préservation sont notamment motivées par des objectifs de développement touristique du territoire et confirmées dans le parti d'aménagement en ce qui concerne plus particulièrement les sites majeurs précédemment évoqués. Il faut noter que les mesures et orientations proposées, si elles sont relativement bien détaillées pour chacun des espaces, et bien que le terme de prescription apparaisse, posent davantage un cadre général d'incitation dans lequel les leviers réglementaires et opérationnels restent à clarifier : « (...) réfléchir à l'image, (...) définir une charte architecturale, (...) mettre en évidence des grands axes de vue, (...) intégrer les extensions urbaines dans les lignes de force du paysage... ».

#### 2-4) La préservation de la biodiversité

Comme pour le paysage, le document écrit précisément les milieux naturels présents sur le territoire précisant que « *la pérennité de la qualité des espaces naturels repose en premier lieu sur la gestion rigoureuse du développement urbain. Aux marges de la ville, la progression du tissu urbain doit être l'objet d'un débat lorsqu'elle devient une menace pour des espaces naturels d'intérêt majeurs (vallées, espaces remarquables, principaux boisements, zones de qualité écologique...)* ».

Les orientations proposées sont également motivées par des considérations touristiques supposant « *la protection et la mise en valeur du patrimoine bâti et naturel, des paysages, mais également la maîtrise des impacts des activités humaines et du développement urbain sur l'environnement...* ».

A travers l'ensemble des mesures énoncées, le document s'inscrit bien dans un objectif de prise en compte des milieux naturels dans le projet de territoire mais dans une posture passive de préservation, loin de répondre aux objectifs émergents de remise en bon état comme le nécessitera la loi Grenelle 2. Signe d'une conscience écologique encore balbutiant, le schéma directeur du Saumurois ne contient pas une seule fois le terme de biodiversité sur les quatre-vingt-quinze pages constitutives du document et six fois le terme écologique.

## 2-5) La préservation de la ressource en eau

La question de l'eau est abordée sous ses différentes problématiques (disponibilité de la ressource, qualité des eaux souterraines et de surface) avec comme problématique principale la concertation avec le monde agricole en ce qui concerne les effets de pollution des nappes et eaux de surface (nitrates, engrais minéraux, pesticides...) et les prélèvements pour l'irrigation effectués dans le Val d'Authion.

La gestion de l'eau apparaît comme un enjeu majeur notamment sur le plan de la protection de la ressource pour l'alimentation en eau potable (préservation des réserves stratégiques en eaux souterraines constituées par la nappe du Cénomanién, assurer et sécuriser les connexions entre les différentes structures de distribution, assurer la qualité des eaux de surface par la réduction des effluents, par la réduction des rejets urbains...). L'articulation avec les S.A.G.E. élaborés ou en cours d'élaboration est mentionnée, articulation qui devra prendre par ailleurs l'accroissement des zones à urbaniser et leur incidence en matière d'imperméabilisation des sols.

## 2-6) La prise en compte du réchauffement climatique

Grand absent du document, le changement climatique n'est pas abordé, ni au travers de la question des réductions des émissions des gaz à effet, du recours aux énergies renouvelables ou des adaptations éventuelles à ce changement. Les orientations proposées en matière d'organisation territoriale ainsi que dans le domaine des transports et des déplacements apportent cependant des réponses sans qu'il soit fait référence explicitement à cet enjeu.

## **Chapitre 4 - Des S.Co.T. S.R.U. et aux S.Co.T. « Grenelle » : analyse comparée des S.Co.T. du Pays Loire-Angers et du Pays des Mauges et élargissement aux S.Co.T. départementaux.**

La démarche proposée s'appuie sur une analyse comparative des S.Co.T. de deux territoires distincts et ayant chacun une organisation territoriale, des moyens d'ingénierie et des problématiques d'aménagement spécifiques : le S.Co.T. du Pays Loire-Angers, document issu de la loi S.R.U. et faisant suite à un Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme ; le S.Co.T. du Pays des Mauges, premier S.Co.T. rural issu de la loi Grenelle II.

Le Pays Loire-Angers, territoire urbain constitué autour de la ville et de l'agglomération d'Angers, présente une problématique de maîtrise de son extension urbaine exprimée dans son S.D.A.U. de 1997 et confirmée dans son S.Co.T. approuvé en 2011. Doté d'un outil d'ingénierie avec la présence de l'Agence d'Urbanisme de la Région Angevine, le territoire s'est appuyé successivement sur un premier Schéma directeur datant de 1976 puis sur un Schéma Directeur, d'Aménagement et d'Urbanisme approuvé en 1996 et révisé en 1997. En décembre 2005, le Syndicat Mixte de la Région Angevine<sup>212</sup> décidait d'engager la révision du schéma directeur et d'élaborer un Schéma de Cohérence Territoriale introduit par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000. Ce nouveau document concerne un territoire élargi à 66 communes, couvrant 1 000 km<sup>2</sup> et comptant une population de 309 400 habitants. Le projet de SCoT s'est appuyé sur les grandes orientations de la Charte du Pays mais également sur les réflexions menées à l'échelle d'Angers Loire Métropole, notamment le Projet d'agglomération voté en 2003. Elaboré par l'Agence d'urbanisme, le document s'inscrit dans la première génération des S.Co.T. dits « S.R.U. ».

Le territoire du Pays des Mauges, pays rural mis en œuvre dans le cadre de la « loi Voynet » de 1999, a souhaité dès 2007 se doter d'un S.Co.T. Engagé le 27 avril 2009, le S.Co.T. du Pays des Mauges recouvre un territoire de 1 500 km<sup>2</sup>, de 127 000 habitants et comprenant 71 communes regroupées en sept communautés de communes. Alors que le territoire précédent est confronté à une problématique que l'on pourrait qualifier d'endogène (la maîtrise de l'organisation du développement urbain de son cœur d'agglomération), le

---

<sup>212</sup> Le S.M.R.A. est constitué de la communauté d'agglomération Angers Loire Métropole, les communautés de communes du Loir, de Loire-Aubance et de Vallée Loire Authion. Le périmètre du S.Co.T. a été défini par arrêté préfectoral du 1<sup>er</sup> juillet 2005 et s'établit sur le périmètre du Pays Loire-Angers créé en juillet 2005.

territoire des Mauges est confronté à une problématique exogène liée à la pression de l'agglomération nantaise sur toute sa frange sud-ouest. Arrêté le 15 avril 2012, le document comprend les éléments issus de la loi portant Engagement National pour l'Environnement du 12 juillet 2010 et constitue en ce sens un S.Co.T. dit « Grenelle ». Ne disposant pas d'outil d'ingénierie propre, l'élaboration du document a été confiée à un bureau d'étude externe<sup>213</sup>.

Autour de ce fil rouge constitué par ces deux territoires, des éclairages complémentaires sont apportés par l'analyse des documents élaborés ou en cours d'élaboration sur les autres territoires départementaux : S.Co.T. urbains des agglomérations du Choletais et du Saumurois, S.Co.T. ruraux du Pays Anjou Bleu, Pays des Vallées d'Anjou, Pays Loire en Layon<sup>214</sup>.

## **1) La maîtrise de l'étalement urbain**

### **1-1) Le rapport de présentation - Introduction**

L'utilisation économe du sol constitue un des objectifs majeurs de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010, reprenant en ce sens les orientations introduites par la loi S.R.U. du 13 décembre 2000 et confortées par la loi du 27 juillet 2010 relative à la modernisation de l'agriculture. Dans l'ensemble des mesures introduites par la loi, la plus significative est sans doute celle qui consiste à imposer, en premier lieu aux S.Co.T. mais aussi aux P.L.U., des objectifs chiffrés d'une consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, objectifs qui pourront être ventilés par secteurs. Cette mesure conforte ainsi la portée du rapport de présentation dans son rôle, non seulement de description d'un état des lieux, mais aussi de diagnostic prospectif permettant de justifier le projet de territoire. Elle confère également au rapport de présentation un caractère beaucoup plus réglementaire puisque c'est bien à partir de cette analyse préalable que sont justifiés les objectifs chiffrés du D.O.G. et du D.O.O.

---

<sup>213</sup> Le Pays des Mauges a par ailleurs sollicité l'appui du Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (C.A.U.E.) du Maine-et-Loire en accompagnement de la maîtrise d'ouvrage et du Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement Loire-Anjou (C.P.I.E.) pour toute la phase de définition de la trame verte et bleue.

<sup>214</sup> S.Co.T. « S.R.U. » de la Communauté d'Agglomération du Choletais approuvé le 21 janvier 2008 et en cours de révision, S.Co.T. du Saumurois en cours d'élaboration, S.Co.T. « S.R.U. » du Pays Anjou Bleu approuvé le 17 avril 2013, S.Co.T « S.R.U. » du Pays des Vallées d'Anjou approuvé le 24 avril 2012, S.Co.T. Grenelle du Pays Loire en Layon arrêté le 28 mai 2013.

Cette évolution majeure est clairement illustrée par la lecture comparée des éléments constitutifs du rapport de présentation (Introduction, diagnostic, état initial de l'environnement, évaluation environnementale) des deux documents du Pays Loire-Angers et du Pays des Mauges, respectivement issus des lois S.R.U. puis Grenelle 2.

## - Le Pays Loire-Angers

Avant même les exigences de la loi Grenelle 2, les auteurs du S.D.R.A puis du S.D.A.U avaient tenté de définir un cadre d'action concourant à la maîtrise de l'étalement urbain dont les premiers signes avaient été dénoncés dès les années quatre vingt dans l'article de Jacques Jeanneau. Ce cadre d'action énonçait notamment des mesures relatives à une utilisation des stocks fonciers déjà inscrits dans les P.OS., des mesures en faveur du renouvellement urbain et la définition d'enveloppes foncières servant d'appui à ce renouvellement. Au-delà de ce cortège d'intention louables et nécessaires ; cet exercice trouve cependant ses limites dans le fait qu'il nécessite de remettre en cause au préalable le modèle dominant de l'habitat pavillonnaire.

Dans son rapport de présentation, au chapitre expliquant les choix retenus pour le Projet de Développement Durable et annonçant en paragraphe introductif « *Un nouveau mode de développement* », le document en expose les enjeux à partir d'un constat critique de la situation déjà identifiée dans le S.D.A.U. :

*« Le diagnostic a mis en lumière les impacts négatifs du modèle de développement des dernières années. La dilution de l'urbanisation sous sa forme majoritairement pavillonnaire a entraîné la consommation ou la fragilisation d'espaces agricoles ou semi-naturels ; les ségrégations socio-spatiales se sont aggravées avec la segmentation d'une offre immobilière qui limite la mixité sociale. L'étalement et la faible densité de l'urbanisation ont été aussi une source d'accroissement des dépenses publiques par le déploiement de réseaux divers et la création d'équipements dont la pérennité n'est pas toujours assurée. L'éloignement entre les zones d'habitat, les équipements et les sites d'emplois a entraîné une forte augmentation des déplacements automobiles, avec ses incidences sur la santé publique. La vulnérabilité de certaines activités économiques et la forte précarisation de l'emploi ont accru les fragilités sociales.*

*La poursuite de ce mode de développement constituerait aussi un risque majeur pour l'environnement, pour la santé des habitants, en aggravant les nuisances et en augmentant la consommation d'énergie »<sup>215</sup>.*

---

<sup>215</sup> S.Co.T. Pays Loire-Angers, 2011, S.M.R.A., Rapport de présentation, p. 28

Ce constat de la poursuite de l'étalement urbain et de la consommation foncière justifie en particulier le choix d'une nouvelle organisation territoriale passant par « *le renforcement des centralités et des polarités aux différentes échelles, ainsi que le déploiement de nouvelles formes urbaines qui favorisent la proximité, la diversité et la mixité en étant moins consommatrices d'espaces et d'énergie* »<sup>216</sup>.

Dans cet objectif, et en ce qui concerne la question de l'habitat abordé au chapitre « *Des formes d'habitat renouvelées et diversifiées pour une meilleure cohésion sociale* »<sup>217</sup>, le constat est mis en avant du déséquilibre entre les communes rurales et périurbaines ayant connu un développement résidentiel principalement alimenté par les productions de grands logements individuels sur de grandes parcelles et le cœur du pôle métropolitain ayant développé une offre de petits logements collectifs et locatifs. Les conséquences ont été de trois niveaux :

- Une urbanisation lointaine non maîtrisée sans desserte en transport collectif avec un recours accru à la voiture,
- Une extension de l'aire urbaine, la poursuite de la réduction et du morcellement des espaces agricoles et naturels et une moindre qualité paysagère,
- Une segmentation de l'offre d'habitat entre communes.

Afin de contenir cet étalement et la consommation foncière, et dans la continuité des orientations qui avaient déjà été écrites dans le S.D.A.U., le projet propose :

- De privilégier le renouvellement urbain et l'intensification du développement sur les polarités,
- De limiter l'urbanisation diffuse en la contenant aux enveloppes bâties dans les hameaux déjà constitués.
- D'organiser le développement et la production de logements selon une « *stratégie multipolaire* » supposant 66 % de la production dans le pôle métropolitain, 24 % dans les polarités et 10 % dans les autres communes sur un objectif global de production de 28 000 à 33 000 logements sur la période de 2008 à 2020.

Les orientations issues de cette première partie du rapport de présentation s'attachent principalement à agir « qualitativement » sur la question de l'étalement urbain à travers des

---

<sup>216</sup> *Ibid.*, p. 29

<sup>217</sup> *Ibid.*, p. 37

mesures portant sur l'organisation du territoire et les formes urbaines sans pour autant dégager une stratégie « chiffrée » de la maîtrise de la consommation d'espace.

### - Le Pays des Mauges

Alors que le document du Pays Loire-Angers souligne dès les premières pages la problématique de « *dilution* » et d'étalement urbain, les chapitres introductifs du rapport de présentation du S.Co.T. des Mauges privilégient une écriture plus stratégique à travers l'explication des choix retenus et en déclinant les quatre scénarios ayant servi de fil conducteur à la définition du P.A.D.D. :

- Le scénario 0 « au fil de l'eau »,
- Le scénario 1 « acteurs d'un archipel urbain »,
- Le scénario 2 « Mauges, douces mauges »
- Le scénario 3 « Small is beautiful » ou « la ruralité innovante ».

Si le scénario au fil de l'eau souligne le risque d'une « *assez forte consommation d'espace et un aménagement peu qualitatif* », le scénario « *souhaitable* » retenu par les élus des Mauges s'appuie sur une construction empruntant au scénario 1 le souci « *d'une dynamique économique endogène et exogène* » et au scénario 3 la nécessité « *d'une gestion environnementale positive* » : « *croissance économique en emploi en constituent les éléments clefs et doivent être accompagnés d'un développement résidentiel qualitatif et durable* ». Ce scénario, dont l'écriture privilégie une dimension très stratégique et constitue davantage un projet politique pour le territoire, évoque, comme le territoire du Pays Loire-Angers, une organisation territoriale structurée autour de polarités urbaines accueillant développement économique et résidentiel et reprend également les mêmes axes d'intervention dans le domaine de la consommation foncière : « *une consommation d'espace maîtrisée, une recherche d'optimisation de l'espace avec l'utilisation préalable des tissus urbaines existants, le développement du renouvellement urbain, et un accroissement de la densité* ».

Si ce scénario souhaitable y est longuement développé et argumenté, ce premier document a surtout le mérite de présenter, conformément aux attendus de la loi Grenelle II, une analyse et une justification de consommation d'espace à partir des éléments de bilan établis sur la décennie précédant l'arrêt du S.Co.T.



**Tableau 4 - S.Co.T. des Mauges - Evaluation de la superficie urbanisée en ha par an**

	Corine Land Cover		DREAL <i>Source SITADEL</i>	
	1990-2000	2000-2006	1990-2000	2000-2006
<b>Pays des Mauges</b>	<b>40</b>	<b>98,7</b>	<b>54,02</b>	<b>95,34</b>
Maine-et-Loire	267,91	424,23	253,38	358,88
Pays de la Loire	1 228,98	1 702,44	1 429,52	2 076,43

*S.Co.T. du Pays des Mauges, Rapport de présentation, 2012, p.43*

**Tableau 5 - S.Co.T. des Mauges - Consommation d'espaces naturels et agricoles dans les Mauges en ha 2000-2006**

Source Corine Land Cover	Superficie 2000	Superficie 2006	Evolution 2000-2006	Taux d'évolution 2000-2006
Espaces artificialisés	5 593	6 185	+ 592	+ 10,6 %
Espaces agricoles	138 789	138 197	- 592	- 0,4 %
Forêts et milieux semi-naturels	6 012	6 012	0	0 %

*S.Co.T. du Pays des Mauges, Rapport de présentation, 2012, p.44*

Ces éléments de bilan montrent que si la part des espaces artificialisés restent faible (environ 4 % de la surface totale du territoire), la progression est cependant significative avec un doublement des surfaces entre la période 1990-2000 et la période 2000-2006 ce qui représente sur la dernière décennie une consommation d'environ 100 ha par an consacrés à l'extension urbaine<sup>218</sup>.

La part des Mauges a également augmenté dans le bilan départemental illustrant la forte pression urbaine sur le territoire liée à la pression de l'agglomération nantaise. Cette augmentation des espaces artificialisés s'est faite intégralement dans les Mauges aux dépens des espaces agricoles, artificialisation principalement alimentée, entre autres facteurs, par la production d'habitats pavillonnaires avec une taille moyenne des parcelles de 1 100 m<sup>2</sup> par nouveau logement.

<sup>218</sup> Le document souligne cependant le caractère relatif de ces chiffres compte tenu des méthodologies spécifiques utilisées pour chacune des données sources ; de plus, ces outils ne comptabilisent pas la consommation foncière liée aux infrastructures et certains types d'équipement.

Ces tendances sont corroborées par les données des derniers Recensements Généraux Agricoles qui témoignent d'une baisse régulière de la S.A.U. : 127 007 ha en 1988, 121 354 ha en 2000, 118 374 ha en 2010.

En s'appuyant sur ces derniers chiffres, la consommation foncière annuelle ne serait plus de 100 mais de 300 ha par an sur la période 2000-2012<sup>219</sup>.

A partir de ce bilan est établie la justification de la consommation d'espace inscrite dans le S.Co.T. :

- 600 ha sur 20 ans pour les parcs d'activités, soit une moyenne de 30 ha par an ;
- 800 ha pour le résidentiel sur 20 ans (+/- 2 % soit un maximum de 816 ha), soit 40 ha par an.

La mise en œuvre de ces objectifs se traduit, à l'échelle du pays, par une diminution d'un facteur 4 de la consommation foncière annuelle ; elle induit, pour le secteur résidentiel, une réduction à 412 m<sup>2</sup> la consommation foncière moyenne par nouveau logement sur la durée du S.CoT.

- Les premiers effets du passage des S.Co.T. de la loi S.R.U. à la loi Grenelle 2

A moins de trois ans d'intervalle, deux S.Co.T., issus successivement de la loi S.R.U. puis de la loi Grenelle 2, présentent dès leur rapport de présentation des évolutions significatives dans leur contenu. Alors que le S.CoT. du Pays Loire-Angers aborde la question de la consommation foncière à travers, d'une part, une proposition d'organisation territoriale basée sur l'affirmation de différentes polarités hiérarchisées, d'autre part, par une série d'actions opérationnelles en matière d'urbanisme (renouvellement urbain, densification, nouvelles formes urbaines...), le S.Co.T. du Pays des Mauges privilégie d'abord un projet politique de territoire (axé en premier lieu sur le développement économique) au sein duquel la maîtrise de la consommation foncière est une thématique parmi d'autres. Le sujet est cependant plus particulièrement mis en perspective dans le rapport de présentation compte tenu des exigences de la loi Grenelle II et de la présentation d'un bilan de la consommation foncière sur le territoire au cours des dix dernières années précédant l'arrêt du projet.

---

<sup>219</sup> Compte tenu de l'évolution des modalités de calcul intervenues entre les différents recensements, ces données sont à relativiser. Malgré leur imprécision, elles confirment cependant la consommation effective des terres agricoles au cours des dernières années.

Malgré toutes les limites que l'on peut évoquer sur la fiabilité de ce bilan, comme l'indique à juste titre le document, ces données ont cependant le mérite d'établir un état initial du territoire et de préparer une base comparative entre les tendances observées au cours des dix dernières années et les objectifs définis pour la durée du S.Co.T., objectifs révisables a minima au bout de six ans. Au-delà de la justification de la consommation foncière demandée par le code de l'urbanisme, ces objectifs peuvent être compris comme un engagement moral et contractuel des collectivités locales et de leurs élus à atteindre, ou du moins à se rapprocher, de ceux-ci.

Cette évolution introduite par la loi Grenelle 2 confère d'ores et déjà, et dès le rapport de présentation du document, une portée différente des deux S.Co.T. étudiés : le S.Co.T. du Pays Loire-Angers, et malgré son caractère juridiquement opposable introduit par la loi S.R.U., reste dans son contenu et sur cette problématique de la maîtrise de la consommation foncière, un document d'orientation générale relativement proche de ce qu'était le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme alors que le S.Co.T. des Mauges, en apportant des éléments de bilan et justifiant des objectifs de maîtrise de consommation foncière, constitue véritablement un document « contractuel », à défaut d'être opposable, en termes de résultats à atteindre. Cette évolution constitue ainsi un point significatif dans la nécessité d'élaborer des documents dont l'efficacité est évaluable et donc mesurable à partir d'un état initial constituant le point de référence à partir duquel une amélioration doit être recherchée.

## 1-2) Le diagnostic

Conformément aux attendus de la loi, le diagnostic doit présenter une analyse de la consommation d'espaces au cours des dix dernières précédant l'approbation du schéma. Cette disposition, qui apparaît au premier rang du diagnostic, est d'autant plus essentielle que c'est à partir de cette analyse que sont justifiés les objectifs chiffrés de limitation de la consommation d'espaces définis dans le document d'orientation. Volontairement dissociée du chapitre consacré à l'état initial de l'environnement, elle apparaît ainsi comme un objectif clairement affirmé de lutte contre la consommation foncière s'ajoutant aux enjeux de préservation de l'environnement.

## - Le Pays Loire-Angers

Si le document met nettement en évidence, et à juste titre, les atouts paysagers et environnementaux du territoire, c'est sans doute pour mieux attirer l'attention sur les risques encourus en matière de consommation d'espace. Avec 84 % de sa superficie occupée par un espace rural et agricole, dont 19% sont composés d'espaces naturels ou semi-naturels, le territoire reste sous une empreinte agricole : les espaces urbanisés ne représentent que 16 % de la superficie totale. Mais de 1996 à 2005, c'est plus de 1 200 ha qui ont été urbanisés pour l'habitat (67 % de la superficie totale)<sup>220</sup>, les zones d'activités (11 %), les espaces récréatifs (9 %), les réseaux et infrastructures (6%), les espaces d'extractions et autres usages (7 %), majoritairement situés sur l'agglomération angevine (72 %).

**Tableau 6 - S.Co.T. Loire-Angers - Evolution 1996-2005 de l'occupation des sols**

	en ha	par an	en %
<b>Espaces agricoles</b>	<b>-1 680</b>	<b>-186</b>	<b>-2 %</b>
Espaces boisés et autres espaces naturels	417	+46	2 %
Surfaces en eau	41	+5	1 %
<b>Espaces naturels</b>	<b>458</b>	<b>+51</b>	<b>2 %</b>
Zones urbanisées d'habitat et équipements	518	+58	4 %
<i>Dont habitat pavillonnaire</i>	482	+48	
Zones industrielles et/ou commerciales	235	+26	16 %
Réseaux et infrastructures	138	+15	16 %
Extractions/décharges/chantiers/espaces libres	342	+38	43 %
Espaces récréatifs	-9	-1	-1 %
<b>Espaces urbanisés</b>	<b>1 224</b>	<b>+136</b>	<b>8 %</b>

*S.Co.T. Pays Loire-Angers, 2011, S.M.R.A., Diagnostic*

Cette consommation foncière, principalement alimentée par l'habitat individuel qui représente 93% des nouveaux espaces d'habitat, concerne prioritairement la première et la deuxième couronne. En effet, compte tenu de l'insuffisance de la production de logements

<sup>220</sup> Soit la quasi-totalité des surfaces estimées par le S.D.A.U. : en 1997, les besoins fonciers sont estimés à 1 465 ha à l'horizon 2022 dont 1 050 ha étaient déjà disponibles dans les P.O.S. et Z.A.C. approuvés.

depuis 2000 au cœur de l'agglomération<sup>221</sup>, les ménages ont recherché des logements en périphérie du pôle urbain, logements quasi exclusivement constitués de maisons individuelles sur des parcelles d'autant plus grandes que l'on s'éloigne de l'aire urbaine. Avec une taille moyenne de parcelle de plus 1 000 m<sup>2</sup>, la dynamique de l'étalement est ainsi alimentée à plein régime. Au-delà de la consommation foncière, cette extension urbaine a eu également de forts impacts environnementaux (consommation énergétique, émission de gaz à effet de serre du fait de la prédominance des déplacements automobiles<sup>222</sup>...) et paysagers : banalisation des entrées de ville et des axes de communication, standardisation des extensions périurbaines...

Si le chiffre de 1 224 ha d'espaces urbanisés sur la période 1996-2005 constitue un premier élément d'analyse, il est clair que l'actualisation de ce bilan à la date d'approbation du schéma (2011) présenterait sans doute une situation beaucoup plus critique atteignant les 2 000 ha urbanisés si le rythme de 136 ha par an s'était poursuivi.

## - Le Pays des Mauges

Dans le chapitre intitulé « *La traduction du changement : habitat et occupation* », le document diagnostic pose clairement les éléments d'explication au phénomène de consommation foncière et d'artificialisation des sols :

- Une forte dynamique de la construction de logements, liée notamment à la pression de l'agglomération nantaise ; entre 2005 et 2007, 1 200 logements ont été mis en chantier contre 400 entre 1990 et 1993. Avec un taux de construction de 21% entre 1999 et 2007<sup>223</sup>, les Mauges se situent nettement au-dessus de la moyenne départementale (13 %) et régionale (15 %). Ce phénomène concerne toutes les communautés de communes du territoire avec une précocité plus grande pour celles les plus proches de l'agglomération nantaise et une plus forte accélération pour les communes ligériennes.

---

<sup>221</sup> De 1990 à 1999, la production a été soutenue, principalement liée à la production de collectifs sur Angers. En 2000, la production neuve a connu un net ralentissement, notamment sur Angers. Une lente reprise s'amorce depuis 2002 mais principalement hors de l'aire urbaine et surtout soutenue par la production de collectifs. Cependant, la production reste insuffisante au regard des besoins, notamment sur Angers et la première couronne. Le décalage du marché avec les besoins et les capacités financières des ménages va ainsi contribuer à maintenir la pression sur l'accession individuelle, éloignée de l'aire urbaine.

<sup>222</sup> 60 % de la part modale des déplacements sur le territoire avec un flux automobile de 600 000 véhicules par jour dans le périmètre des transports urbains; le temps d'accès d'Angers à la limite nord-est du territoire est d'à peine une demi-heure.

<sup>223</sup> Taux de construction 1999-2007 = Nombre de logements commencés entre 1999 et 2007 par rapport au nombre de logement en 1999.

- Un accroissement du parc de résidences principales tiré par le desserrement des ménages (avec une taille moyenne des ménages passant de 3,93 en 1962 à 2,55 en 2006 ce qui représente un besoin annuel de 358 résidences principales supplémentaires) et par l'effet démographique depuis 1999 (solde naturel et solde migratoire positif depuis 1999) nécessitant de son côté 529 logements complémentaires.
- Une conséquence sur le point mort<sup>224</sup> supposant un quasi-doublé entre la période 1990-1999 (446 logements) et la période 1999-2006 (876 logements).
- Un territoire de « primo-accession aidée à la propriété » (51 % des constructions neuves à l'échelle du pays et 70 % dans les secteurs ruraux sur la période 1997-2007 sur la base des prêts à taux zéro) et une prédominance de la maison individuelle de grande taille dans la construction neuve (96,2 % de logement individuels dans la construction de 1999 à 2005 dans les Mayennes). Avec une taille moyenne des parcelles de 1 100 m<sup>2</sup> par logements<sup>225</sup>, le Pays des Mayennes se situe au-dessus de la moyenne départementale (930 m<sup>2</sup>) et régionale (880 m<sup>2</sup>).

Les conséquences sur la consommation foncière, déjà présentées dans le document introductif du rapport de présentation, sont clairement mises en avant :

- Un recul des espaces agricoles d'environ 600 ha sur la période 2000-2006 ;
  - Un doublement de l'artificialisation des surfaces entre la période 1990-2000 (40 ha) et la période 2000-2006 (98,7 ha) selon des données Corine Land Cover, artificialisation principalement concentrée autour des bourgs et impactant directement les espaces agricoles.
- Quelle capacité de maîtrise de l'urbanisation par les communes ?

Si les deux documents soulignent la préservation de leur caractère rural du fait de l'importance des espaces agricoles (84% du territoire pour le Pays Loire-Anjou et 91,5% pour les Mayennes), les deux territoires connaissent les mêmes tendances en termes de consommation foncière avec cependant des problématiques territoriales distinctes :

<sup>224</sup> Le point mort représente le niveau de construction minimale nécessaire au maintien de la population sur le territoire et se construit en additionnant la part de logement utilisés par le renouvellement, par le desserrement des ménages, par l'évolution du nombre de résidences secondaires et la part de logements vacants.

<sup>225</sup> Les écarts entre Communautés de communes (1 259 m<sup>2</sup> sur la Communauté de communes du Canton de Champtoceaux et 968 m<sup>2</sup> sur la Communauté de communes Moine-et-Sèvre) s'expliquent par une amorce de réduction des tailles des parcelles du fait d'une pression foncière forte sur les territoires ayant le plus construit.

- Environ 130 ha par an consommés entre 1996 et 2005 dans le Pays Loire-Angers, alimentés par la construction pavillonnaire de maisons individuelles des bourgs de première et deuxième couronne et l'insuffisance de logements offerts par la ville centre ;
- Environ 100 ha par an consommés entre 2000 et 2006 dans le Pays des Mauges principalement par l'extension pavillonnaire des bourgs soumis en particulier à la pression foncière de l'agglomération nantaise.

Ce constat pose la question, abordée en quelques mots dans le document du Pays Loire-Angers, de la capacité des communes et contrôler véritablement le rythme et le type d'urbanisation. La question est d'autant plus posée sur le territoire angevin que celui-ci disposait déjà à travers le S.D.A.U. d'un premier constat alertant sur la consommation non maîtrisée d'espaces agricoles et de nouveaux besoins estimés en 1997 à plus de 1 400 ha. Ne disposant pas de l'antériorité d'un S.D.A.U. et entrant directement dans un S.Co.T. Grenelle, le Pays des Mauges établit finalement un diagnostic plus éclairant et engageant pour les élus du territoire à travers la définition d'objectifs chiffrés de maîtrise de la consommation foncière.

Ainsi, sur le territoire angevin, malgré l'arsenal des outils de maîtrise foncière à la disposition des collectivités et la présence historique d'une ingénierie à leur service, le constat est fait de la faible voire de la mauvaise utilisation de ces outils : méconnaissance des outils par les maîtres d'ouvrages ? Mollesse de la volonté politique ? Problème de conscience entre intérêt public et propriété privée ?... La comparaison méritera d'être poursuivie entre les deux territoires pour apprécier la portée de la loi Grenelle dans l'obligation d'atteinte de résultats lorsque le S.Co.T. du Pays Loire-Angers aura répondu aux obligations de mise en compatibilité avec la loi Grenelle 2.

### 1-3) L'état initial de l'environnement

Comme évoqué précédemment au point concernant le diagnostic, la question de la consommation foncière est spécifiquement traitée au niveau du diagnostic. On peut cependant s'interroger sur le fait que cette consommation ne soit pas remise en avant au chapitre consacré à l'état initial de l'environnement compte tenu de ses incidences sur diverses ressources et plus particulièrement sur la biodiversité, le diagnostic consacré à la

consommation d'espaces pouvant alors être essentiellement compris comme une analyse purement quantitative.

#### - Le Pays Loire-Angers

Si cette partie met largement en avant les atouts environnementaux du territoire, le paragraphe traitant des pressions constatées sur la biodiversité fait clairement référence au recul des surfaces agricoles et notamment des surfaces en herbe, source importantes de biodiversité lorsqu'il s'agit de prairies permanentes ; entre 1996 et 2005, 1 264 ha d'espaces agricoles ont disparu au profit des espaces urbanisés.

Egalement menacées par le développement urbain, les coupures vertes qui avaient été identifiées dans l'ancien schéma, notamment entre Avrillé et Montreuil-Juigné, sont sous la pression du développement des infrastructures, de l'activité et de l'habitat.

#### - Le Pays des Mauges

Comme le document du Pays Loire-Angers, le rapport d'état initial de l'environnement constitue un document exhaustif de description des données environnementales du territoire ainsi que des tendances et des enjeux pour le territoire : caractéristiques paysagères et patrimoniales, biodiversité et trame verte et bleue, eau, énergie, pollutions et nuisance, risques naturels et technologiques...

Si toutes les thématiques environnementales sont effectivement largement traitées, la problématique de la consommation foncière et de l'artificialisation des sols n'apparaît pas en tant que telle. Les éléments de bilan quantitatif initialement présentés dans le chapitre introductif du rapport de présentation ne sont pas repris et les incidences ne sont principalement abordées qu'à travers l'aspect paysager évoquant « *un risque d'uniformisation du cadre de vie et de baisse du dynamisme du paysage urbain qui est si caractéristique des Mauges* ».

#### - Un document encyclopédique

Les deux documents ont pour trait commun de présenter un état initial recherchant l'exhaustivité dans toutes les thématiques environnementales et mettant en avant les



problématiques nécessitant une vigilance particulière sur chacun des territoires. Mais ce souci d’embrasser tous les sujets à travers un état des lieux encyclopédique tend à rendre peu lisible l’incidence effective du développement urbain et surtout du scénario retenu sur les différentes thématiques abordées. Comment apprécier, dans la présentation de ces données générales, la part et le rôle effectif de l’étalement urbain dans la pollution des eaux, dans l’érosion de la biodiversité, dans l’émission de gaz à effet de serre... ?

#### 1-4) L’articulation avec les autres plans et programmes

La question de l’articulation du S.Co.T. avec les autres plans et programmes constitue une problématique en tant que telle. En effet, présenté comme un document fédérateur et intégrateur de l’ensemble des thématiques environnementales, le S.Co.T. tend à viser une rédaction exhaustive des thématiques environnementales et un souci de référence à l’intégralité des plans, programmes et autres documents que le schéma doit prendre en compte ou avec lesquels il doit être compatible. Cette exigence réglementaire tend à produire une liste exhaustive de ces documents pour lesquels l’appréciation de prise en compte ou de compatibilité reste délicate compte tenu, d’une part, de la nature des documents (accords, conventions, traités ou protocoles internationaux, directives européennes, directives, plans et schémas nationaux, schémas régionaux...), d’autre part, de leur portée (réglementaire ou informative) et, enfin, de leur caractère opérationnel.

Sur la question de la consommation d’espace, et bien que le sujet semble présent dans les esprits depuis plusieurs années, il est intéressant de noter que peu de documents de rang supérieur aux S.Co.T. font référence à cet enjeu alors que des documents à vocation plus stratégique et politique abordent le sujet (Agenda 21, Charte de Pays).

##### - Le Pays Loire-Angers

En ce qui concerne la maîtrise de la consommation de l’espace, le S.Co.T. fait référence à plusieurs documents avec lesquels il entend assurer une articulation mais dont les effets sont indirects ; c’est notamment le cas pour tous les plans et programmes relatifs à la biodiversité ou aux paysages. Un document fait directement référence à la question de la consommation d’espace sur une partie du territoire : la Charte du Parc Naturel Régional Loire-Anjou-Touraine notamment sur ses axes 1 et 2 lié à la maîtrise des ressources et au développement du territoire. Il est également fait référence à la Charte du Pays Loire-Angers qui aborde

également le sujet évoquant « *les risques d'une périurbanisation mal contrôlée* » et présentant les scénarii de consommation foncière selon les surfaces affectées par logements construits.

**Tableau 7 - Pays d'Angers, Charte de développement - Extrait de la Charte de développement - Volet logement**

3 hypothèses d'occupation des logements	2,6 hab par logement 2 hab par logement		1,7 hab par logement
	ha consommés d'ici 2030 dans l'aire urbaine d'Angers	ha consommés d'ici 2030 dans l'aire urbaine d'Angers	ha consommés d'ici 2030 dans l'aire urbaine d'Angers
4 hypothèses de surface par logement en m <sup>2</sup>			
400	998	1 297	1 526
850	2 121	2 757	3 243
1500	3 742	4 865	5 723
2000	4 989	6 486	7 631

*Pays d'Angers, Juillet 2004, Charte de développement, A.U.R.A., p.33*

Il faut noter cependant qu'un certain nombre de documents n'ont pas été mentionnés, en particulier la Charte Agriculture et Urbanisme du Maine-et-Loire<sup>226</sup> signée le 30 juin 2008 qui constitue un véritable document d'application de la protection des espaces et des activités agricoles dans les documents d'urbanisme en Maine-et-Loire.

Document à portée plus stratégique et transversale, l'Agenda 21 de l'agglomération angevine n'est pas non plus évoqué. En effet, l'Agenda 21<sup>227</sup> de l'agglomération d'Angers fait clairement référence à la consommation de l'espace (Axe 2 : Favoriser un développement équilibré et solidaire du territoire/Orientation stratégique 7 : Mettre les polarités en œuvre à partir d'une utilisation économe de l'espace et d'une politique foncière adaptée) et propose comme indicateur de suivi l'évolution des espaces urbanisés.

Autre document non mentionné, le projet d'agglomération<sup>228</sup> approuvé en 2003 qui fait référence, dans la partie consacrée au thème 2 (*Angers grandeur nature et taille humaine*,

<sup>226</sup> Charte Agriculture et Urbanisme, Pour le développement durable de nos territoires, Maine-et-Loire, juin 2008

<sup>227</sup> Agenda 21, Plans d'actions 2006-2007, Angers Loire Métropole, avril 2006

<sup>228</sup> 2015, Le projet d'agglomération Angers-Agglomération, approuvé le 7 avril 2003, 124 p./ La loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (L.O.A.D.D.T. n° 99-533 du 25 juin 1999 dite loi Voynet) introduit dans son article 26 l'élaboration d'un projet d'agglomération « dans une aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants et dont plusieurs communes centre comptent plus de 15 000 habitants (...). Ce projet détermine d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme « Actions 21 » qui sont la traduction locale des engagements

*Angers côté jardins et côté rivières*), à une orientation stratégique relative « à la maîtrise « naturelle » de l'étalement urbain et du renouvellement de la ville sur elle-même » », sans que soit précisé le sens de cette maîtrise et explicité le caractère « naturel » de celle-ci.

## - Le Pays des Mauges

Trois documents sont mentionnés et traitent de la question de la protection des espaces :

- La Directive Territoriale d'Aménagement (D.T.A.)<sup>229</sup> de l'estuaire de la Loire, document avec lequel le S.Co.T. doit être compatible et qui fait référence à des espaces et paysages (Vallée de la Loire) protégés ou à protéger ;
- La Charte Agriculture et Urbanisme de Maine-et-Loire signée en juin 2008 qui vise à protéger les espaces et activités agricoles ;
- Les Documents d'Objectifs Communs (DOCOB) des deux sites Natura 2000 de la Vallée de la Loire et de ses annexes et sur lesquels le D.O.O. du S.Co.T. prévoit que les urbanisations y sont proscrites en règle générale dès lors qu'elles ne répondent pas à la nécessaire valorisation patrimoniale, agricole, forestière des sites dans le cadre de ce que permet la législation relative aux zones Natura 2000.

La question de la maîtrise de la consommation d'espace est ainsi principalement abordée par l'angle patrimonial, écologique et agricole, dans un rapport de prise en compte pour ce qui concerne les deux derniers aspects, de compatibilité pour le premier.

Le caractère très transversal du sujet peut expliquer l'absence de document amont spécifiquement dédié à cette problématique qui apparaît pourtant comme un enjeu central des documents d'urbanisme et plus particulièrement pour les S.Co.T. qui se voient clairement assignés un objectif dans ce domaine et s'imposent aux P.L.U. à travers une série de contraintes fortes qu'ils peuvent définir. L'efficacité du S.Co.T. dans ce domaine sera donc conditionnée à sa capacité d'imposer aux P.L.U. des règles strictes d'urbanisation ; nous verrons plus loin dans l'analyse comparée des D.O.G. et D.O.O. que ces mesures conditionnant l'ouverture à l'urbanisation ont été peu mobilisées et posent ainsi la question de la portée des S.Co.T. dans une lutte efficace contre l'étalement urbain.

---

internationaux finalisés lors du sommet de Rio de 1992 et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations.

<sup>229</sup> Si les D.T.A.D.D. voient leur contenu enrichi par la loi Grenelle 2, leur portée juridique est largement amoindrie avec la fin de leur caractère opposable, l'édition d'un Projet d'Intérêt Général (P.I.G.) étant le seul moyen juridique pour l'Etat pour rendre applicable la directive.

## 1-5) L'évaluation environnementale

Comme évoqué précédemment concernant l'état initial de l'environnement, la question de la consommation d'espace n'apparaît pas en tant que telle. C'est bien le schéma dans sa globalité qui fait l'objet d'une évaluation environnementale. Dans sa rédaction, cette évaluation met plus particulièrement en avant les sites à fort enjeu écologique (Natura 2000) et d'intérêt majeur (niveau international, communautaire et national). Le risque est ainsi que le sujet n'apparaisse qu'au travers d'une approche quantitative rappelant les chiffres de consommation constatés sur les territoires sans pour autant remettre en perspectives les incidences environnementales de cette consommation. Une véritable analyse d'incidences devrait présenter un état localisant et qualifiant les espaces concernés, notamment les espaces agricoles et de nature dite « ordinaire » les plus souvent exposés à cette consommation et représentant au final les espaces soumis à une « érosion environnementale ».

### - Le Pays Loire-Angers

*« Ce parti d'organisation du territoire vise à mettre un terme aux tendances à l'étalement urbain et aux gaspillages d'espaces et de ressources, en recentrant l'urbanisation et les activités économiques autour de pôles clairement identifiés et bien desservis par les transports collectifs. Les préoccupations d'environnement, considérées dans une acception large, imprègnent donc l'ensemble du projet »<sup>230</sup>.*

Dès les premiers paragraphes introductifs du document relatif à l'évaluation environnementale, la lutte contre l'étalement urbain et ses incidences environnementales sont au cœur du projet d'aménagement et justifie l'ensemble des mesures énoncées pour la limitation de l'urbanisation : création de polarités, densification...

Si le document suit le contenu normatif de l'évaluation environnementale en traitant successivement de l'analyse des incidences du scénario au fil de l'eau puis des orientations du projet dans les différents domaines concernés (et de leurs déclinaisons territoriales entre pôle urbain et polarités) et enfin de ses incidences sur les composantes de l'environnement, son contenu, traité de manière sectorielle par thématiques, a le mérite de l'exhaustivité mais ne reflète sans doute pas la problématique des interactions qui ne manqueront pas de rendre

---

<sup>230</sup> S.Co.T. Pays Loire-Angers, 2011, S.M.R.A., Evaluation environnementale, p. 14

nécessaire une lecture croisée de ces différents indicateurs, notamment avec ceux liés à la biodiversité, à la ressource en eau, au patrimoine naturel...

En effet, la question de la consommation des sols est traitée à partir d'éléments de bilan quantitatif de la consommation des espaces sans approche qualitative. On peut cependant supposer que cette approche est induite par les outils mobilisés qui permettront d'identifier les surfaces affectés par le développement de l'habitat, de l'activité, des infrastructures, de l'exploitation des ressources... Ces données seront sans doute précisées dans le cadre de la « grenellisation » du S.Co.T.

Il faut cependant noter que le D.O.G., auquel il sera fait référence plus loin, introduit la nécessité d'établir un état « 0 » à travers la définition d'une enveloppe urbaine<sup>231</sup> à l'intérieur de laquelle 40 % de l'offre nouvelle en logements devra être réalisé, enveloppe dont la définition du périmètre de référence a été renvoyée à la date d'approbation du document.

---

<sup>231</sup> Voir point : 1-7) Le Document d'Orientations Générales (D.O.G.) et le Document d'Orientations et d'Objectifs (D.O.O.).

**Tableau 8 - S.Co.T. Loire-Angers - Evaluation environnementale – Indicateurs d'objectifs environnementaux et indicateurs de suivi de l'état de l'environnement**

Objectifs du SCoT	Incidences du SCoT		Mesures de prévention/ réduction/ compensation des incidences négatives
	Incidences positives	Incidences négatives	
<b>1. L'utilisation des sols</b>			
<p>Principe général de recherche d'économie d'espace, par le regroupement de l'urbanisation, la mise en œuvre de formes urbaines plus denses et des opérations de renouvellement urbain.</p> <p>Renforcement de la protection des terres agricoles et des espaces naturels.</p>	<p>Diminution de la consommation de terrains, préservation durable d'importants ensembles de terres agricoles et des espaces naturels.</p>	<p>Consommation d'espace par les extensions d'urbanisation et d'activités prévues, notamment dans les polarités ; à mettre en balance avec l'économie d'espace réalisée au regard des tendances actuelles à la dispersion et à l'étalement.</p> <p>Tendance à l'extension linéaire de certaines zones d'activités figurant aux schémas de référence de polarités.</p>	<p><b>Le freinage général de la consommation d'espace par le regroupement de l'urbanisation autour des polarités et du pôle métropolitain permettra d'importantes économies.</b></p> <p>L'armature verte et bleue, en préservant des espaces non construits, favorise la protection de la ressource.</p>

Objectifs du SCoT inscrits dans le PADD et le DOG	Indicateurs de suivi	précisions méthodologiques (sources, modalités de calcul...)
<b>Thème : la consommation d'espace</b>		
<b>Préserver les espaces agricoles et naturels</b>	<p>Evolution des surfaces d'espaces biologiques (naturels + agricoles)</p> <p>Evolution des surfaces affectées à l'habitat, aux activités et aux voiries</p>	<p>Occupation du sol 2011</p> <p>Occupation du sol 2011</p>
<b>Maitriser les extensions urbaines</b>		<p>Projets, permis de lotir, projet de ZAC ; Opérateurs, communes, EPCI</p>

S.Co.T. Pays Loire-Angers, 2011, S.M.R.A., Evaluation environnementale, p. 50 et 63

## - Le Pays des Mauges

Comme dans le document précédent, l'évaluation environnementale du S.Co.T. des Mauges reprend pour chacune des quatre thématiques environnementales (Biodiversité et fonctionnalité environnementale, Capacité de développement et enjeux de préservation des ressources, Risques, Paysages) les chapitres successifs liés au rappel synthétique des enjeux du territoire, le rappel synthétique des objectifs du projet de développement du S.Co.T., les incidences notables négatives de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement qui peuvent être prévues, les incidences positives et les mesures prises pour éviter, réduire ou compenser les conséquences dommageables du schéma.

Traitée dans la sous-thématique « *Ressource en espace* » du volet Biodiversité, la problématique de la consommation foncière est abordée selon les mêmes contenus qu'au sein du document du territoire angevin :

- Des enjeux d'économie d'espace s'appuyant sur les chiffres clefs du diagnostic : 91,8 % du territoire sont agricoles, 4,1 % du territoire du S.Co.T. sont urbanisés mais un rythme de consommation d'environ 300 ha par an au cours des dix dernières années ;
- Des objectifs du S.Co.T. à 20 ans visant à construire 19 000 logements mais adossés à une consommation maximum de 800 ha (40 ha par an) pour le résidentiel et 600 ha pour les activités économiques, selon une répartition établie à partir d'une organisation territoriale construite autour de polarités ;
- Des incidences négatives prévisibles s'appuyant sur ces chiffres pour justifier le facteur 4 de réduction de consommation d'espace ;
- Des incidences positives prévisibles issues des orientations prises dans le S.Co.T. concourant à une limitation de la consommation des espaces agricoles et naturels ;
- Des mesures prises par le S.Co.T. permettant d'optimiser la consommation d'espace (30 % de la production de logements en renouvellement urbain, priorité de développement sur les pôles, objectifs de densité, préservation des éléments de nature...);
- Des indicateurs de suivi s'appuyant sur les données mobilisables à travers différentes bases (Corine Land Cover, R.G.A., S.I.T.A.D.E.L...).

La particularité du document des Mauges tient cependant dans la définition d'une enveloppe urbaine<sup>232</sup> de référence de tous les bourgs du territoire à la date d'arrêt du S.Co.T., enveloppes contractuelles annexées au document et constituant l'état « 0 » du S.Co.T. à partir desquelles la consommation foncière sera suivie pour toute extension urbaine liée à l'habitat ou aux zones d'activité.

#### - Un exercice fragile et balbutiant

Malgré des contextes territoriaux distincts, les deux documents montrent de nombreuses analogies dans leur contenu du fait de la construction relativement normative du document :

- Des enjeux et des objectifs des documents clairement orientés vers une consommation plus économe de l'espace,
- Des incidences négatives prévisibles écrites en contrepoint des incidences positives,
- Des incidences positives prévisibles de diminution de la consommation d'espace liées aux mesures prises par le S.Co.T. (renouvellement urbain, densité...),
- Des indicateurs de suivi s'appuyant sur différentes données mobilisables (R.G.A., données S.I.T.A.D.E.L., occupation des sols...).

Cependant, ces similitudes de rédaction posent question sur la qualité de leur contenu, en particulier sur les parties relatives aux incidences négatives du projet qui, dans les deux documents, sont quasi-inexistantes ou d'un contenu ne permettant pas de mesurer de manière effective les effets environnementaux négatifs probables. En effet, si les incidences positives prévisibles sont étayées et semblent logiquement s'articuler entre les éléments de constat issus du diagnostic et les objectifs énoncés dans le P.A.D.D., on peut s'interroger sur la formulation des incidences négatives qui, dans le document d'Angers Loire Métropole, relève d'une analyse un peu trop simplifiée voire simpliste, le risque identifié étant seulement une

---

<sup>232</sup> Les enveloppes urbaines du S.Co.T. des Mauges constituent l'état « 0 » au 15 octobre 2012 (date d'arrêt du S.Co.T.) sur la base des documents d'urbanisme communaux approuvés au 15 octobre 2012. Concernant l'habitat, les enveloppes sont définies à partir des critères suivants : continuité foncière urbaine bâtie, prise en compte de toutes les zones U (P.L.U., P.O.S., carte communale), zones de type 1AU et 1 NA enclavées dans le tissu urbain et/ou par des éléments de contraintes physiques ou naturelles interdisant toutes possibilités d'extension de la zone (topographie, espace inondable, surfaces en eau...), zones de type 1AU et 1 NA ayant un projet d'urbanisation ayant fait l'objet d'un permis d'aménager, de construire accordé, de dossier de réalisation de Z.A.C. accordé. Sont donc exclues toutes les zones de type 1AU et 1NA sans permis accordé, les zones de type 2AU et 2NA en totalité, les Z.A.C. au stade du dossier de création. Concernant l'activité, l'enveloppe est définie à partir de la prise en compte de toutes les zones U, 1AU et NA à vocation d'activités. Sont exclues toutes les zones de type 2AU et 2 NA. Pour les communes sans document d'urbanisme, l'enveloppe est définie à partir du critère de la continuité foncière bâtie.



« consommation d'espace par les extensions d'urbanisation et d'activités, prévues notamment dans les polarités », au cas où certains en douteraient...

Quant au document du Pays des Mauges, la formulation des incidences négatives est pour le moins déroutante car s'appuyant sur le contenu même du D.O.O. pour justifier du fait que les « incidences négatives ne devraient pas être notables à l'échelle du territoire pour le fonctionnement écologique ni pour l'agriculture » sans que le « notable » n'ait été défini et qualifié.

Une innovation est cependant introduite par le S.Co.T. des Mauges avec la définition des enveloppes urbaines de référence constituant l'état « 0 » du territoire dans le suivi de la consommation foncière liée aux extensions urbaines dédiées à l'habitat et aux activités économiques, document constituant une pièce annexe au diagnostic.

L'analyse des différents cas étudiés montre que l'exercice de l'évaluation environnementale reste encore fragile et balbutiant, la rédaction des incidences positives étant orientée vers une forme de justification du projet proposé sans véritable contre-argument du fait de l'insuffisance et de la faiblesse d'analyse des incidences négatives probables ou prévisibles sur le territoire.

Comme évoqué précédemment dans le paragraphe relatif à l'Etat initial de l'environnement, la question de l'incidence, notamment négative, du projet sur les différentes thématiques environnementales reste à étayer.

## 1-6) Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (P.A.D.D.)

Document d'articulation entre le diagnostic et le document programme que constitue le D.O.O., le Projet d'Aménagement et de Développement Durable est avant tout un projet politique territorial de moyen terme où se déclinent les choix d'aménagement et les différentes orientations thématiques sur lesquelles les élus du territoire ont débattu. Dans la continuité logique du contenu du rapport de présentation, le P.A.D.D. fait explicitement référence à la lutte contre l'étalement urbain, passage obligé du document sous peine de se voir entaché de vice de forme.

Document n'ayant pas de portée réglementaire directe, le P.A.D.D. constitue d'une certaine manière la justification politique du D.O.G. ou du D.O.O. Pour autant, l'absence du caractère opposable soulève la question de l'engagement et de la responsabilité politique pour la réalisation des projets exposés et des objectifs à atteindre. Davantage déclaration d'intention qu'engagement moral, le P.A.D.D. reste un document dégagé de toute contrainte et obligation

quant aux objectifs à atteindre, aux délais à respecter. Si son rôle est surtout de définir les grandes orientations d'aménagement et d'urbanisme que doivent reprendre de manière cohérente les documents réglementaires (D.O.G, D.O.O., règlement des P.L.U.), le P.A.D.D. joue également un rôle d'information de la population. Dans ce sens, le poids politique du document apparaît comme amoindri compte tenu de l'opposabilité très « diffuse » du document qui peut également expliquer la priorité donnée, en termes de temps et de moyens, à la rédaction du D.O.O. L'opposabilité du schéma s'appréciant davantage à travers l'articulation normative du P.A.D.D. et du D.O.O., c'est dans ce dernier document que l'on pourra rechercher si les objectifs énoncés, notamment en matière de consommation de l'espace, sont atteints. Mais pour autant, la « non atteinte » des objectifs pourrait-elle être appréciée par un juge comme suffisante pour remettre en cause le schéma dans sa globalité ?

#### - Le Pays Loire-Angers

Dans son avant-propos, au chapitre « *Inventer un nouveau mode de développement* », le P.A.D.D. suppose de définir de « *nouvelles règles du jeu* » ayant pour cibles :

- « *La dilution de l'urbanisation sous sa forme majoritairement pavillonnaire a entraîné la consommation ou la fragilisation d'espaces agricoles ou semi-naturels...* »,
- « *L'étalement et la faible densité de l'urbanisation ont été aussi une source d'accroissement des dépenses publiques...* ».

La construction du projet qualifié de « durable et solidaire » se donne quatre priorités : poursuivre le développement de l'emploi, produire les logements nécessaires, valoriser les richesses agricoles, naturelles, et paysagères, renforcer le rôle des transports en commun, avec comme trait commun un développement moins consommateur de ressources et d'espaces.

Dans le domaine du développement économique, le sujet est traité à travers une action « *Requalifier et renouveler les parcs existants* », supposant de minimiser la consommation d'espaces par la densification de certaines zones grâce à une meilleure occupation de l'immobilier et du parcellaire ; favoriser le changement d'usage par des opérations de renouvellement des anciens sites.

Dans le domaine de l'habitat, le P.A.D.D. souligne, d'une part, l'effort de production de logements à engager, d'autre part, le rééquilibrage territorial à effectuer dans cette production.

**Tableau 9 - S.Co.T. Loire-Angers - Extrait du P.A.D.D.**

<b>S-CoT</b>	<b>Besoins en logements</b>
Période 1999-2020	entre 41 805 et 47 085
Réalisés 1999-2007	13 689
A réaliser 2008-2020	entre 28 100 et 33 400
<i>Soit par an (12 ans)</i>	<i>entre 2 300 et 2 800</i>

*S.Co.T. Pays Loire-Angers, 2011, S.M.R.A., P.A.D.D.*

**Tableau 10 - S.Co.T. Loire-Angers - Extrait du P.A.D.D.**

<b>Répartition de la production neuve</b>	<b>1990-1998</b>	<b>1999-2007</b>	<b>Moyenne 1990-2007</b>	<b>Hypothèse S-CoT</b>	<b>Production annuelle S-CoT</b>
Pôle métropolitain	78 %	56 %	67 %	66 %	1 500/ 1 800
Polarités	14 %	22 %	18 %	24 %	560/670
Communes	8 %	22 %	15 %	10 %	230/280
<b>Total territoire S-CoT</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>2 300/ 2 800</b>

*S.Co.T. Pays Loire-Angers, 2011, S.M.R.A., P.A.D.D.*

Le tableau ci-dessus illustre clairement le choix stratégique opéré pour ce rééquilibrage confirmant le développement des polarités, avec le risque d'orienter ainsi un nouvel étalement urbain autour de ces polarités ainsi que dans les communes rurales si les modalités de production de ces nouveaux logements ne sont pas fortement encadrées<sup>233</sup>.

C'est ce que le P.A.D.D. tente d'insuffler dans le chapitre « *Maîtriser et optimiser les extensions urbaines* » à travers deux actions :

- « *Maîtriser les extensions urbaines en cohérence avec le projet d'organisation* » supposant que le développement des communes soit contenu et réalisé de manière privilégiée autour du tissu existant, les écarts et hameaux étant préservés. Pour les polarités, la transcription des objectifs de production doit être favorisée par l'élaboration de schémas de référence (un schéma pour le pôle métropolitain, sept

<sup>233</sup>L'article de Jacques Jeanneau en 1986 soulignait déjà dans son analyse du S.D.R.A. le phénomène d'extension urbaine au profit des communes de première et deuxième couronne principalement alimenté par la production pavillonnaire et illustré par les données du tableau sur la période 1999-2007. Si le S.Co.T. tente de corriger le phénomène en infléchissant la part de production des communes rurales et en relevant la part affectée au pôle métropolitain, l'interrogation porte sur le poids donné aux polarités et à leur capacité à maîtriser leur extension urbaine.

schémas spécifiques par territoires de polarités). Enfin, la mise en œuvre d'une politique foncière est évoquée.

- « *Promouvoir des formes urbaines plus économes* » supposant une démarche d'utilisation raisonnée du foncier et introduisant des gradients de densité : plus de densité dans les centres et le long des corridors de transport en commun, moins de densité dans les zones non desservies et non équipées.

Evoquée précédemment et développée dans le chapitre « *Définir une stratégie foncière au service du développement* », celle-ci se traduit principalement par une politique de réserves foncières liée, d'une part, à la reconquête de patrimoine existant et de « dents creuses », d'autre part, à la mobilisation de nouveaux fonciers d'activité et nouveaux fonciers résidentiels, et mobilisant deux types d'outils : des schémas de référence<sup>234</sup> sur le polarités, des plans d'actions foncière sur les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale.

#### - Le Pays des Mauges

Construit autour de quatre parties (*Les trois scénarios d'évolution du pays des mauges, Le positionnement d'un territoire singulier, Une stratégie d'affirmation du modèle maugeois et de développement, Un triple changement d'échelle*), le document de P.A.D.D. souligne la volonté de poursuite d'un développement basé en premier lieu sur la croissance économique et l'emploi, dans le respect de la qualité de vie et de la qualité environnementale, et développe un projet politique d'aménagement du territoire croisant les différentes problématiques (économique, sociale, environnementale, culturelle). Comme pour le territoire angevin, le projet se veut « durable » et propose un « *nouveau mode de développement* » mais dans un souci d'affirmation d'un modèle de développement propre aux Mauges.

La question de la consommation foncière est abordée dans la partie intitulée « *Un triple changement d'échelle, La stratégie du territoire* », au paragraphe « *Une consommation d'espace maîtrisée* » et articulée autour de deux axes :

- Une stratégie d'organisation territoriale basée sur la constitution de polarités (principales et intermédiaires) concentrant le développement (croissance de l'emploi, accueil de l'activité économique et des services, accueil résidentiel),

---

<sup>234</sup> Etablis à l'échelle du pôle métropolitain et des polarités (sept), les huit schémas de référence constituent des documents cartographiques de traduction des orientations définies dans le D.O.G.

- L'identification de besoins en surfaces dédiées à l'économie (600 ha soit 33 ha/an) et au résidentiel (800 ha soit 44 ha/an).

Ces objectifs signifieraient une baisse notable de la consommation foncière par rapport à la tendance constatée au cours des dix dernières années précédant l'approbation du S.Co.T. (300 ha/an).

En matière d'urbanisme, l'atteinte de ces objectifs passe par trois actions à privilégier :

- « *L'utilisation préalable des tissus urbains existants* »,
  - « *Le développement du renouvellement urbain (...)* »,
  - « *Un accroissement de la densité, à la fois dans les extensions urbaines à venir et dans les tissus urbains existants* ».
- L'incidence de la loi Grenelle 2 sur la consommation foncière

Sur le fond, les deux P.A.D.D. présentent des similitudes dans le projet des deux territoires :

- L'expression d'un projet qui se dit « *durable* » et qui vise « *un nouveau mode de développement* », principalement à travers une plus forte prise en compte des problématiques environnementales,
- La mise en œuvre, sur la question de la maîtrise de la consommation d'espace, d'une part, d'une organisation territoriale basée sur le privilège donné au développement des polarités, d'autre part, en matière d'urbanisme, le privilège donné aux opérations en renouvellement urbain et au renforcement de la densité résidentielles appliquée à ces opérations.

Les deux documents présentent cependant une approche sensiblement différente dans le type d'écriture du P.A.D.D. Alors que le document du Pays Loire-Angers rentre plus rapidement dans une déclinaison thématique, le document des Mauges développe plus longuement une approche stratégique croisant dans une écriture plus transversale les différents thèmes impactant le projet et l'incidence du positionnement géographique du territoire (territoires ruraux, agglomérations urbaines...).

Les documents se distinguent également par l'évolution induite dans leur contenu par la loi Grenelle 2 sur les objectifs de consommation foncière, objectifs absents du document du pays Loire-Angers, et qui posent comme évoqué précédemment, d'une part, la question de l'effectivité du suivi du S.Co.T. dans ce domaine, d'autre part, la capacité juridique à apprécier la validité du document en cas de non-respect des objectifs initialement annoncés.

## 1-7) Le Document d'orientations Générales (D.O.G.) et le Document d'orientation et d'objectifs (D.O.O.)

Mesure la plus spectaculaire introduite par la loi Grenelle 2, l'obligation faite aux S.Co.T. de prévoir des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain s'inscrit dans la continuité de l'esprit de la loi S.R.U. et de la loi de modernisation de l'agriculture. Mais au-delà de cette mesure, le S.Co.T. se voit doter d'outils puissants, potentiellement mobilisables et orientés, d'une part, vers des objectifs de densité renforcés, d'autre part, vers l'édiction de conditions à l'ouverture à l'urbanisation (phasage, desserte en transport en commun, performance énergétique et environnementale renforcée).

### - Le Pays Loire-Angers (D.O.G.)

Comme énoncé précédemment dans le rapport de présentation, le parti d'aménagement présenté dans le S.Co.T. et repris dans le premier chapitre du D.O.G. vise en premier lieu à conforter les grands équilibres territoriaux par une organisation s'appuyant sur un maillage multipolaire et articuler autour de deux axes principaux :

- Un pôle métropolitain à renforcer, pôle s'appuyant sur un « *continuum urbain* »<sup>235</sup> constitué des communes d'Angers, Avrillé, Beaucouzé, Montreuil-Juigné, Les Ponts-de-Cé, Trélazé, Saint-Barthélémy-d'Anjou et les parties en continuité urbaine de Bouchemaine, d'Ecouflant et de Saint-Sylvain-d'Anjou.
- Des bassins de vie structurés en sept polarités où les orientations d'aménagement sont déclinées en schémas de référence.

Le renforcement du pôle métropolitain en poids de population suppose cependant de minimiser les extensions foncières en réalisant une part importante des logements en renouvellement du tissu urbain existant.

Quant aux polarités, qui doivent assurer une part importante du développement futur, elles deviennent des points d'ancrage de l'offre en transports collectifs et supposent d'organiser un développement le plus économe de l'espace.

Ces orientations, formulées dans le chapitre intitulé « *Conforter les centralités et limiter l'urbanisation diffuse* », font l'objet de prescriptions que devront intégrer les documents

---

<sup>235</sup> S.Co.T. Pays Loire-Angers, 2011, S.M.R.A., Document d'orientations Générales, p. 12

d'urbanisme locaux applicables pour les centres-bourgs, les villages et hameaux et les constructions isolées :

**Tableau 11 - S.Co.T. Loire-Angers - Extrait des prescriptions du D.O.G.**

<b>Prescription</b>	<p><b>Les centres-bourgs</b></p> <p><i>- Le développement de l'urbanisation sera favorisé dans et autour de ces centralités, afin d'optimiser la consommation d'espace en appui du système viaire et des réseaux existants.</i></p> <p><i>- Dans ces centralités, le développement de l'urbanisation devra favoriser la réhabilitation des quartiers anciens et des bâtiments désaffectés, la reconquête des friches urbaines, industrielles, commerciales ou militaires, ainsi que la construction dans les « dents creuses ».</i></p> <p><i>Autour de ces centralités, le développement de l'urbanisation prendra la forme d'extensions urbaines qui s'effectueront en continuité des espaces urbanisés existants et privilégiera les secteurs desservis en transports collectifs quand ils existent.</i></p>
	<p><b>Les villages et hameaux</b></p> <p><i>Le développement de ces espaces est exclu car il en résulte des impacts négatifs sur les déplacements mais aussi sur l'environnement et le fonctionnement des activités agricoles.</i></p> <p><i>La réhabilitation et l'extension mesurée des constructions existantes sont autorisées. La réalisation de nouvelles constructions n'est envisageable qu'à l'intérieur de la partie déjà urbanisée du village ou du hameau, à la condition qu'elles ne soient pas de nature à compromettre les activités agricoles ou forestières.</i></p> <p><i>Ces orientations ne font pas obstacle à ce que, par exception, les communes puissent définir, en dehors de la partie déjà urbanisée des villages et des hameaux, les conditions permettant d'accueillir les constructions, ouvrages et aménagements nécessaires à l'exploitation agricole et aux services publics ou d'intérêt collectif, à la condition que ces constructions et aménagements ne soient de nature ni à favoriser une urbanisation incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants ni à compromettre les activités agricoles ou forestières.</i></p> <p><i>Par dérogation : lorsque l'urbanisation dans les centres-bourgs est interdite réglementairement pour cause de risques naturels et si aucune zone d'extension n'est possible autour du bourg, la commune pourra identifier dans son document d'urbanisme un ou deux sites s'appuyant sur un village ou un hameau déjà constitué. Toute dérogation de ce type sera examinée avec soin par le SMRA dans le cadre de son avis au titre de personne publique associée à l'élaboration des documents d'urbanisme.</i></p>
	<p><b>Les constructions isolées</b></p> <p><i>- Le développement de l'urbanisation tout comme la réalisation de nouvelles constructions seront à exclure sous cette forme (constructions isolées).</i></p> <p><i>- La réhabilitation et l'extension mesurée des constructions existantes sont autorisées sous réserve qu'elles ne compromettent pas les exploitations agricoles en activité.</i></p> <p><i>- Le règlement du document d'urbanisme peut désigner les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un</i></p>

<p><i>changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'exploitation agricole.</i></p> <p><i>- Ces orientations ne font pas obstacle à ce que par exception, les communes puissent définir les conditions permettant d'accueillir au sein de ces espaces des constructions, ouvrages et installations incompatibles avec le voisinage de zones habitées et/ou nécessaires aux exploitations agricoles et aux services publics ou d'intérêt collectif, à la condition que ces constructions et installations ne soient pas de nature à favoriser une urbanisation incompatible avec la vocation des espaces agricoles et naturels environnants ni à compromettre les activités agricoles ou forestières.</i></p>
---

*S.Co.T. Pays Loire-Angers, 2011, S.M.R.A., D.O.G., p.15*

Cette série de prescriptions est complétée et précisée au chapitre 3 intitulé « *Développer et qualifier l'offre résidentielle* » par des orientations et prescriptions précisant :

- Les objectifs annuels de production de logements par EPCI,
- Des clefs de répartition de la production de logements par polarités.

Mais c'est principalement dans la partie « *Favoriser un développement résidentiel économe et qualitatif* » que la question de la consommation foncière est développée à travers quatre objectifs déclinés en prescriptions et recommandations :

- « *Maîtriser les extensions urbaines* » : par la prescription d'objectifs de densité résidentielle<sup>236</sup> et une recommandation faite aux E.P.C.I. et aux communes de mettre en place des outils de veille et de maîtrise foncière ;
- « *Rechercher le renouvellement et l'optimisation du tissu existant* » : par la prescription d'étudier les potentiels de renouvellement dans les documents d'urbanisme et de promouvoir la réhabilitation des quartiers anciens, la reconquête des friches urbaines, la revalorisation des quartiers délaissés ou obsolètes et la construction dans les espaces libres (dents creuses). Ce paragraphe introduit la notion d'enveloppe urbaine à l'intérieur de laquelle doit s'opérer le renouvellement urbain (50 % de la production total de logements à l'échelle du pôle métropolitain, 20 % à l'échelle des sept polarités, 10 % à l'échelle des communes).
- « *Diversifier les formes d'habitat* »<sup>237</sup>, en passant par une réduction de la proportion de logements individuels purs et une augmentation de la densité en individuel.

<sup>236</sup> Voir point : 1-10) Synthèse départementale - Densité minimale et recommandée prescrite en logements/ha.

<sup>237</sup> Voir point : 1-10) Synthèse départementale - Objectifs de mixité urbaine



- « *Intégrer des principes de développement durable* », en recommandant la promotion d'opérations d'urbanisme à haute qualité environnementale.

Enfin, les outils de suivi et d'évaluation du S.Co.T. sont déclinés dans un document de synthèse sous la forme d'un tableau déclinant les différents thèmes et chapitre.

### **Tableau 12 - S.Co.T. Loire-Angers - D.O.G. : Définition de l'enveloppe urbaine**

*L'enveloppe urbaine est définie par l'ensemble des espaces urbanisés, des espaces à vocation récréative et des enclaves non bâties à l'intérieur des espaces urbanisés. Les cartographies la représentent de façon schématique et à la date de l'arrêt du projet du S.Co.T. Une enveloppe de référence pour le suivi sera réalisée lors de l'établissement du « point zéro » au moment de l'approbation du S.Co.T.*

*Les espaces urbanisés sont définis par :*

- *Les espaces bâtis, y compris les sites de conversion ou de renouvellement urbain ;*
- *Les espaces anciennement bâtis (friches) ;*
- *Les espaces artificialisés tels que voiries, voies ferrées, aérodrome... ;*
- *Les équipements présentant un degré important d'artificialisation et les cimetières.*

*Les enclaves retenues dans l'enveloppe sont des espaces non bâtis ceinturés d'espaces urbanisés et d'une superficie limitées.*

*Sera ainsi considérés comme « extension » toute urbanisation à l'extérieur de cette enveloppe urbaine.*

*Sera considérée comme « consommation d'espace » l'urbanisation d'enclaves de taille importante qui étaient auparavant à usage agricole ou naturel.*

*S.Co.T. Pays Loire-Angers, 2011, S.M.R.A., D.O.G., Annexe, p.158*

**Tableau 13 - Thématique et principaux outils de suivi du S.Co.T. par le S.M.R.A.**

<b>Thématique/Chapitre</b>	<b>Objectifs</b>	<b>Mesure</b>	<b>Outils de mesure envisagés</b>
Les grands équilibres territoriaux et organisation de l'espace	Maîtrise de la consommation foncière	Consommation foncière à vocation résidentielle	Interprétation de photo aérienne, cadastre, documents d'urbanisme
		Consommation foncière à vocation d'activités	
		Consommation foncière à vocation d'infrastructures	
	Protection des espaces à vocation agricole	Evolution des espaces consacrés aux activités agricoles	Interprétation de photo aérienne, cadastre, documents d'urbanisme (SAFER...)
	Protection des espaces naturels	Evolution des espaces naturels	Interprétation de photo aérienne, cadastre, documents d'urbanisme
	Limitation de l'urbanisation diffuse	Evolution des espaces urbanisés	Interprétation de photo aérienne, cadastre, documents d'urbanisme
Développement des polarités	Multi-thématique (habitat, emploi, services...). Mise en œuvre des schémas de référence	Suivi des documents d'urbanisme, indicateurs statistiques	

*S.Co.T. Pays Loire-Angers, 2011, S.M.R.A., Document d'Orientations Générales, Suivi/Evaluation, p.156*

- Le Pays des Mauges (D.O.O.)

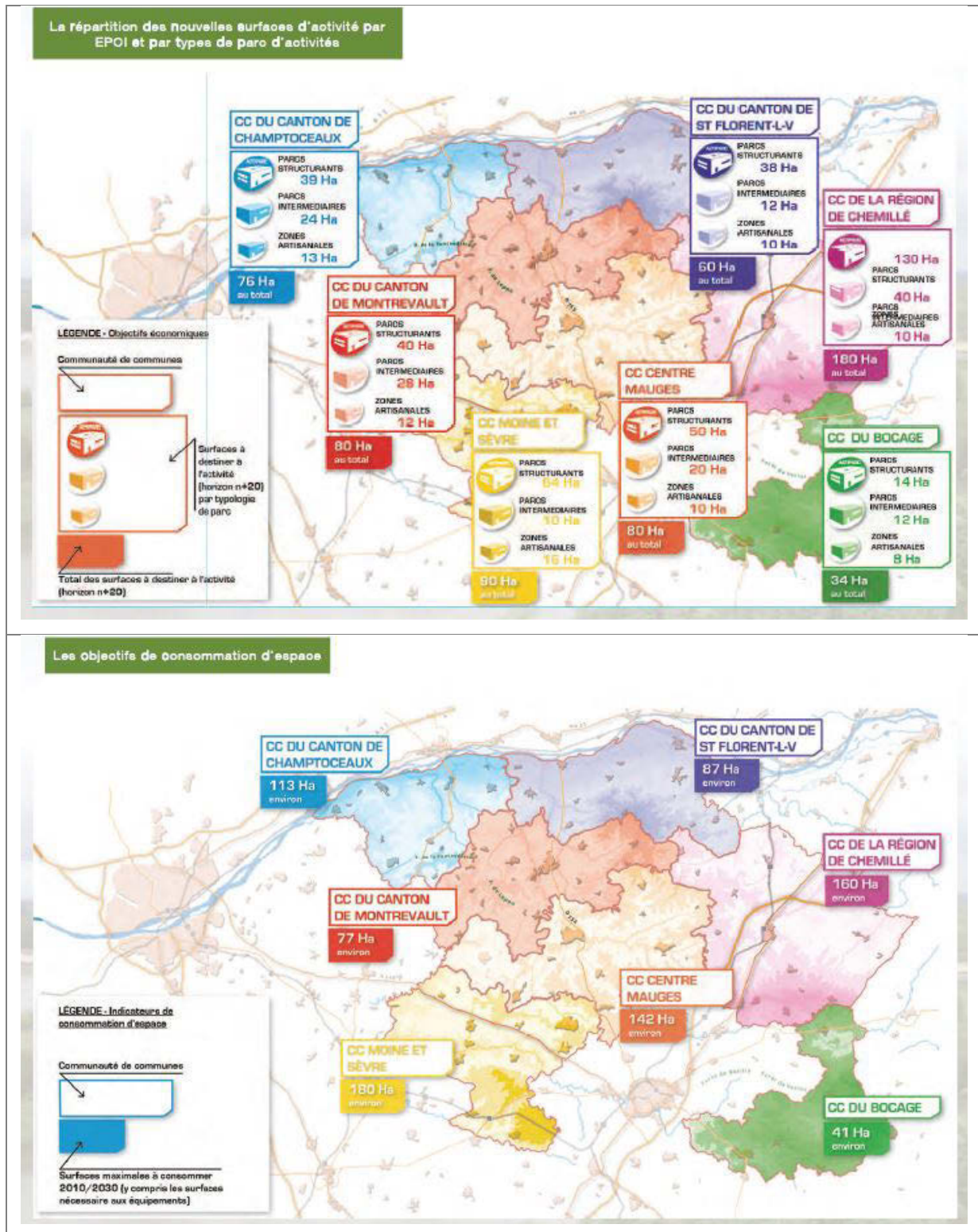
Les évolutions apportées par la loi Grenelle confèrent au D.O.O. une portée environnementale beaucoup plus affirmée, notamment sur la problématique de consommation foncière, supposant la définition d'objectifs chiffrés dans ce domaine, ce qui est le cas pour le D.O.O. du Pays des Mauges. Cependant, le document présente une grande similitude avec celui du pays Loire-Angers, en particulier dans sa première partie intitulée « *L'organisation du développement* » développant un projet de territoire s'appuyant sur la constitution d'un « *maillage hiérarchisé de pôles* » et pour lesquels les différentes modalités de développement sont détaillées. Balayant ensuite les différentes thématiques (infrastructures, déplacements, transports, réseaux, équipements...), le document aborde dans sa deuxième partie « *Les objectifs économiques et résidentiels* » les projections de consommation foncière à l'horizon 2030 pour l'activité et le développement résidentiel conformément aux attendus de la loi Grenelle 2. Ces projections présentées sous forme cartographiques sont assorties d'orientations précisant les modalités de mise en œuvre, notamment dans le domaine de l'urbanisme, pour maîtriser les objectifs établis de consommation foncière : limitation des surfaces d'extension urbaine dans les documents d'urbanisme, privilège donné au renouvellement urbain, objectif de 30 % de la production totale de logements à réaliser dans le tissu existant, développement de l'urbanisation en continuité du tissu existant, objectifs de densité résidentielle...

**Tableau 14 - S.Co.T. des Mauges - Surfaces en ha affectées au développement économique et résidentiel à l'horizon 2030 par communautés de communes**

Communautés de communes	Parcs structurants	Parcs intermédiaires	Zones artisanales	Total parcs et zones	Surfaces maximales (résidentiel et équipements)
<b>Canton de Champtoceaux</b>	39	24	13	<b>76</b>	<b>113</b>
<b>Canton de St Florent-le-Vieil</b>	38	12	10	<b>60</b>	<b>87</b>
<b>Région de Chemillé</b>	130	40	10	<b>180</b>	<b>160</b>
<b>Centre Mauges</b>	50	20	10	<b>80</b>	<b>142</b>
<b>Bocage</b>	14	12	8	<b>34</b>	<b>41</b>
<b>Canton de Montrevault</b>	40	28	12	<b>80</b>	<b>77</b>

*S.Co.T. Pays des Mauges, 2012, S.M.P.M., Document d'Orientations et d'Objectifs, p.40 et 72*

**Figure 5 - S.Co.T. des Mauges - Surfaces affectées au développement économique et résidentiel à l'horizon 2030 par communautés de communes**



S.Co.T. Pays des Mauges, 2012, S.M.P.M., Document d'Orientations et d'Objectifs, p.40 et 72

A ces actions communément mises en œuvre dans les deux S.Co.T. étudiés, le document introduit cependant une notion essentielle dans l'idée de suivi de la consommation foncière, celle de définition des enveloppes urbaines<sup>238</sup> constituant l'état « 0 » du territoire et à partir desquelles le décompte des espaces consommés sera effectué. La méthodologie de définition de ces enveloppes, préalablement présentée au paragraphe consacré à l'évaluation environnementale, constitue une première réponse possible de suivi et d'évaluation du D.O.O.<sup>239</sup>

La méthodologie proposée suppose la définition d'une enveloppe urbaine selon les modalités suivantes<sup>240</sup> :

*Les enveloppes urbaines constituent l'état « 0 » au 15 octobre 2012 (date d'arrêt du S.Co.T.) sur la base des documents d'urbanisme communaux approuvés au 15 octobre 2012.*

***Enveloppes urbaines HABITAT définies au 15 octobre 2012.***

- Critère de la continuité foncière urbaine bâtie
- Prise en compte de toutes les zones U (PLU, POS, carte communale)
- Zones de type 1AU et INA enclavées dans le tissu urbain et/ou par des éléments de contraintes physiques ou naturelles interdisant toutes possibilités d'extension de la zone (topographie, espace inondable, surfaces en eau...)
- Zones de types 1AU et INA ayant un projet d'urbanisation : prise en compte uniquement des opérations ayant fait l'objet :
  - D'un permis d'aménager, de construire accordé,
  - D'un dossier de réalisation de Z.A.C. approuvé.

*Sont donc exclues toutes les zones de types 1AU (et INA) sans permis accordé, les zones de type 2AU (et 2NA) en totalité, les Z.A.C. au stade du dossier de création.*

- Cas des communes sans document d'urbanisme : critère de la continuité foncière urbaine.
- Equipements publics : mêmes conditions que l'habitat.

***Enveloppes urbaines ACTIVITE définies au 15 octobre 2012***

- Prise en compte de toutes les zones U à vocation d'activités (ex : Uy)
- Prise en compte de toutes les zones de type 1AU et INA à vocation d'activités.

*Sont donc exclues toutes les zones de types 2AU et 2NA.*

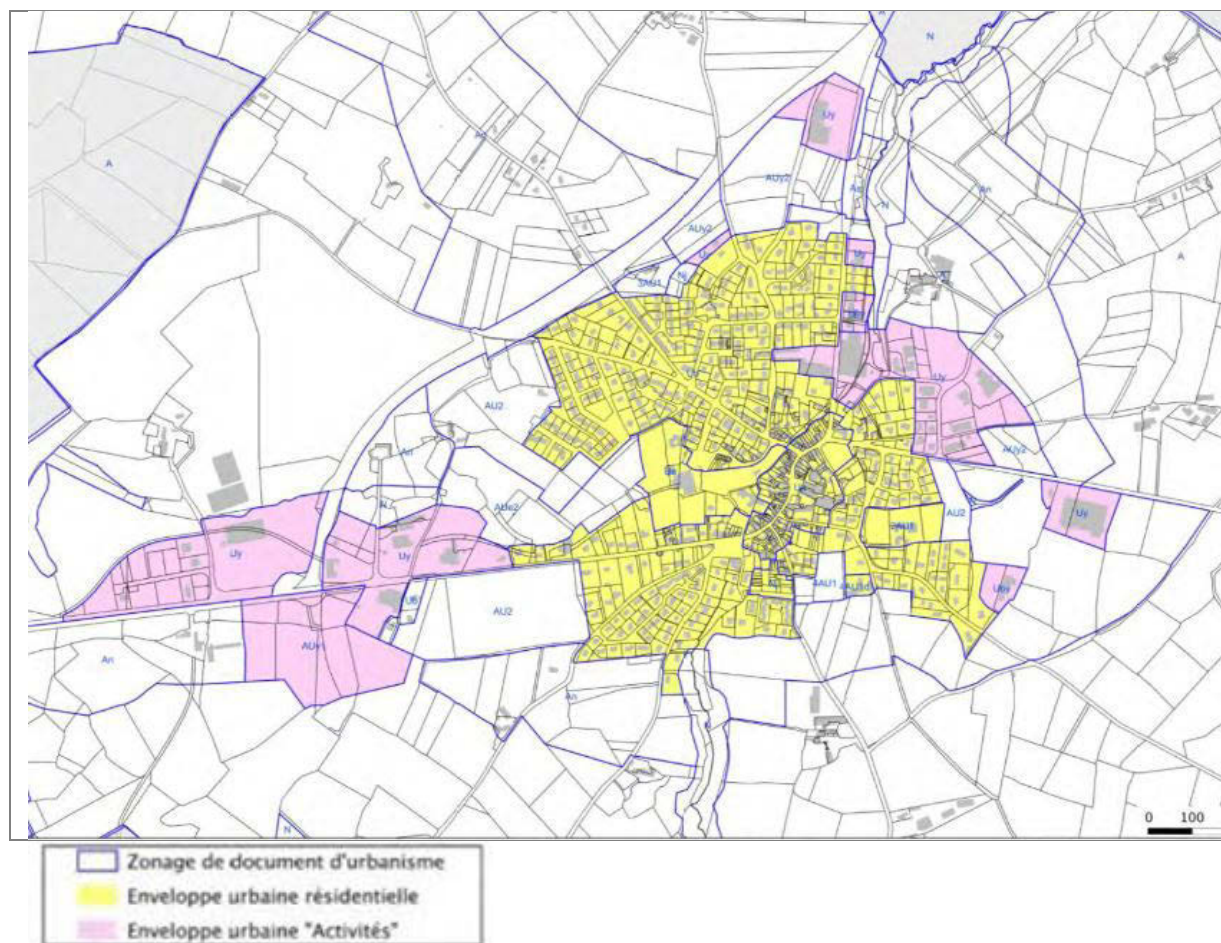
---

<sup>238</sup> Ibid., 1-5) L'évaluation environnementale.

<sup>239</sup> Bien que la méthodologie de définition des enveloppes urbaines soit très proche sur les deux territoires, les enveloppes urbaines définies sur le territoire des Mauges font l'objet d'un document annexe au Diagnostic et constituent en ce sens des pièces contractuelles du rapport de présentation à partir desquelles s'effectuera le suivi de la consommation foncière. Ces périmètres de référence ne sont pas associés au document approuvé sur le territoire du S.Co.T. du Pays Loire-angers.

<sup>240</sup> S.Co.T. Pays des Mauges, 2012, S.M.P.M., Annexe au diagnostic : enveloppes urbaines

**Figure 6 - S.Co.T. des Mauges - Cartographie d'une enveloppe urbaine – Commune de Saint Laurent-de-la-Plaine**



*S.Co.T. Pays des Mauges, 2012, S.M.P.M., Annexe au diagnostic : enveloppes urbaines*

- Vers des objectifs chiffrés de modération de la consommation foncière

Compte tenu des évolutions réglementaires intervenues entre la phase d'élaboration du S.Co.T. du Pays Loire-Angers (S.Co.T. S.R.U.) et celle du Pays des Mauges (S.Co.T. Grenelle), le passage du D.O.G. au D.O.O. a induit des modifications significatives dans la prise en compte de la lutte contre l'étalement urbain. Si les deux documents mobilisent globalement les mêmes réponses en matière d'urbanisme (organisation territoriale définie autour de polarités, limitation de l'extension urbaine par la promotion d'opérations en renouvellement, objectifs de production de logements en renouvellement, objectifs renforcés de densité résidentielle, définition d'enveloppes urbaines...), le document des Mauges, première application de la loi Grenelle 2 en matière de S.Co.T. dans le département de Maine-et-Loire, introduit la définition d'objectifs chiffrés de modération de consommation de

l'espace dédié à l'activité et à la production résidentielle. Cette disposition constitue une des mesures obligatoires du D.O.O., la vérification du respect de ces objectifs s'effectuant à l'occasion du bilan obligatoire du schéma tous les six ans. Cette évolution majeure vise à passer d'une déclaration d'intention peu suivie d'effets à un véritable engagement inscrit dans le document.

Cependant, toutes les dispositions mobilisables dans le D.O.O. prévues par l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme sont loin d'être utilisées :

- *III : Il précise les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs ainsi que celles permettant le désenclavement par transport collectif des secteurs urbanisés qui le nécessitent.*

*Il peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs » :*

- *IV : Pour la réalisation des objectifs définis à l'article L. 122-1-4, il peut, en fonction des circonstances locales, imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau :*

*1° L'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 111-4 ;*

*3° La réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisée ».*

- *V : Il peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements à respecter :*

*1° Soit des performances énergétiques et environnementales renforcées ; (...)*

- *VIII : Dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles, il peut déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu.*

- *IX : Le document d'orientation et d'objectifs peut, sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction.*

La faible mobilisation de ces outils particulièrement coercitifs trouve deux explications complémentaires : d'une part, le caractère non obligatoire de ces dispositions (introduit par la nuance de formulation « *il peut ...* »), à l'exception de l'arrêt des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain ; d'autre part, la difficulté politique des élus auteurs du S.Co.T. à édicter des mesures imposables aux P.L.U.

## 1-8) L'avis de l'Etat et des Personnes Publiques Associées (P.P.A.)

La question de la consommation foncière constitue le sujet sur lequel les avis de l'Etat et des Personnes Publiques Associées sont les plus développés, reflet de la préoccupation principale que constitue désormais la lutte contre la consommation foncière. Ce sujet constitue le plus souvent le motif pour lequel les préfets, s'appuyant sur les conclusions de la C.D.C.E.A., motivent un avis défavorable au projet de S.Co.T. Complétant et appuyant celui de la C.D.C.E.A., l'avis des services de l'Etat et plus particulièrement de l'autorité environnementale est d'une importance capitale pour la poursuite du processus d'élaboration du projet.

### a) L'avis de l'Etat – L'autorité environnementale

Si l'avis de l'autorité environnementale s'attache à apprécier la recevabilité du document sur sa forme, le fond est particulièrement analysé notamment en ce qui concerne les différentes modalités mises en œuvre dans le projet de territoire pour limiter la consommation foncière : organisation territoriale, conditions d'ouverture à l'urbanisation, densités résidentielles, mesures de suivi...

#### - Le Pays Loire-Angers

##### Orientations générales d'organisation de l'espace :

Dans son avis du 24 janvier 2011, l'Etat a pointé plus particulièrement la question de la consommation foncière en rappelant tout d'abord les éléments issus du diagnostic : 1 200 hectares urbanisés en dix ans, soit une moyenne annuelle de 136 ha/an, dont la moitié est consacrée aux zones d'habitat pavillonnaire. Si les propositions et orientations dans le domaine d'une gestion économe de l'espace sont reçues positivement, le document souligne cependant que « *l'évaluation des incidences n'évoque pas et surtout ne quantifie pas les surfaces consommées ou épargnées grâce aux mesures prises* », point non obligatoire dans le cadre d'un S.Co.T. S.R.U. mais qui aurait pu répondre par anticipation aux exigences de la loi Grenelle 2. Dans ce sens, l'avis préconise la mise en œuvre d'un suivi régulier pour vérifier la



pertinence des choix effectués au regard de cette économie d'espace pour l'habitat et les zones d'activités.

#### Orientations territoriales - Schémas de référence :

Si l'élaboration de schémas de référence est notée comme une originalité et un point fort du S.Co.T., l'abandon de la notion de phasage initialement prévue dans ces schémas et non retenue dans le document est pointé.<sup>241</sup>

#### Modalités de suivi et de mise en œuvre du S.Co.T. :

Bien qu'il ne s'agisse encore que d'un S.Co.T. S.R.U. et qu'il faille considérer les outils mis en œuvre comme une préfiguration à la « grenellisation » du document, la complexité des modalités de suivi du S.Co.T. est soulignée :

- Des modalités distillées dans plusieurs documents (rapport de présentation, D.O.G...),
- Multitudes d'indicateurs non exhaustifs,
- Absence d'état zéro,
- Absence d'un tableau de synthèse permettant une lecture synthétique de l'atteinte des objectifs du S.Co.T. à l'horizon de six ans comme l'impose la loi Grenelle II<sup>242</sup>.

L'avis conclut à nouveau sur la nécessité de préciser davantage les outils de mesure et de suivi de l'utilisation de l'espace dans la perspective de mise en conformité du S.Co.T. à l'horizon 2016.

---

<sup>241</sup> Ce point constitue un élément de recul par rapport aux S.D.A.U. qui supposaient des objectifs de mise en œuvre à moyen et long terme. L'absence d'exigence en matière de phasage ou de programmation dans la mise en œuvre des orientations et objectifs - les termes sont absents du contenu même d'un S.Co.T.- peut s'expliquer par l'obligation de réaliser un bilan sexennal de sa mise en œuvre sous peine de caducité du document. Le risque d'un pilotage et d'un suivi « au fil de l'eau » apparaît cependant clairement et semble contradictoire avec la vocation prospective du document et son nécessaire phasage (les S.Co.T. étant généralement établis sur un horizon à vingt ans). Cette évolution s'explique sans doute par l'expérience des S.D.A.U. et leur difficulté à établir des prévisions fiables comme nous avons pu précédemment le voir sur le document d'Angers.

<sup>242</sup> Cette remarque, ainsi que celle portant sur l'absence d'état « 0 », rejoint le point précédent sur la problématique de mise en œuvre des outils de suivi de la consommation foncière supposant au préalable l'établissement d'un état initial de référence et la définition d'objectifs généralement établis à une projection de vingt ans sans phasage.

## - Le Pays des Mauges

Dans sa note du 18 février 2013, l'Etat conclut sur un avis réservé sur le projet de S.Co.T. insistant en particulier sur les aspects concernant la consommation de l'espace pour l'habitat et les zones d'activités, avis étayé par les remarques de l'autorité environnementale.

### Organisation des polarités

Si l'avis ne remet pas en cause cette organisation, il demande cependant une clarification dans l'articulation des fonctions assignées aux différentes polarités entre objectifs économiques, objectifs résidentiels. La confusion vient notamment que la carte des objectifs de production résidentielle ne recoupe pas la carte initiale des polarités, carte faisant apparaître des coopérations et des zones d'influence non reprises sur la thématique du logement.

### Analyse de la consommation d'espaces et incidences

Au-delà du rappel des éléments de bilan et de la pertinence des objectifs de réduction de consommation foncière proposés dans le document (diminution d'un facteur 4), l'avis apporte deux critiques sur les modalités de définition de ces objectifs :

- La non-prise en compte des surfaces artificialisées par les équipements et infrastructures,
- L'intégration dans les enveloppes urbaines des zones 1AU affectées à l'activité<sup>243</sup> échappant ainsi au décompte des surfaces consommées liées à la mise en œuvre du S.Co.T. Ce dernier point motive notamment l'avis de la Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles de réduire de 600 ha à 500 ha les espaces consacrés à l'activité.

Si l'avis souligne que la définition des enveloppes est sujette à débats, leur définition cartographique permettra cependant de rendre compte des effets de la mise en œuvre du S.Co.T. sur ces enveloppes et sur la consommation d'espace.

---

<sup>243</sup> Il s'agit des zones AUy des plans locaux d'urbanisme (et NAy des plans d'occupation des sols) pouvant être affectées à du commerce, de l'artisanat et de l'industrie.

## Densité et développement résidentiel

Trois critiques principales sont formulées dans ce domaine :

- La nécessité d'appliquer l'objectif de 30 % de la production de logements en renouvellement urbain non pas à l'échelle du pays mais à celle des communautés de communes,
- Une hiérarchisation plus stricte appliquée aux pôles principaux et secondaires en matière de densité résidentielle avec des objectifs renforcés<sup>244</sup>,
- Le risque de voir appliquer ces objectifs de densité à leur minimum dans les P.L.U. et les opérations d'urbanisme.

## Production/répartition des logements et structures d'accueil

Dans sa capacité à agir sur la consommation foncière, la diversification de l'offre de logement, et notamment à travers la production de formes urbaines privilégiant des logements groupés et collectifs, ne fait pas l'objet de prescriptions particulières alors que le Plan Départemental de l'Habitat émet des orientations supposant 25 % de logements intermédiaires ou individuels groupés dans les polarités principales et 15 % dans les polarités secondaires.

### b) L'avis de la Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles (C.D.C.E.A.)

Dans son courrier du 20 février 2013, la C.D.C.E.A.<sup>245</sup> émet un avis favorable sur le projet de S.Co.T. assorti de réserves reprenant les points évoqués précédemment à travers l'avis des services de l'Etat :

---

<sup>244</sup> Voir point : 1-10) Synthèse départementale

<sup>245</sup> Issue de la loi Grenelle n°2010-819 du 12 juillet 2010 et de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche n°2010-874 du 27 juillet 2010, la Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles peut être consultée sur toute question relative à la régression des surfaces agricoles et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de l'espace agricole.

L'avis de la commission (avis simple au regard de l'objectif de préservation des terres agricoles) est obligatoire sur les S.Co.T.(projet arrêté), les P.L.U.(projet arrêté), les cartes communales, les autorisations d'urbanisme. Placée sous l'autorité du préfet, la commission comprend les services et organismes en charge de l'urbanisme et de l'agriculture : services de l'Etat, Chambre d'Agriculture, Société d'Aménagement Foncier et d'Equipement Rural (S.A.F.E.R.)...

Par ses avis, conseils et orientations, la commission contribue à édicter une doctrine départementale en matière de lutte contre la consommation des espaces agricoles.

La loi A.L.U.R. et la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (L.A.A.A.F.) ont apporté des modifications substantielles dans la législation sur les constructions en zone

- Clarification des objectifs assignés aux polarités,
- Réduction des surfaces affectées aux activités économiques,
- Renforcement des objectifs de densité résidentielle,
- Prescription des 30 % de renouvellement à l'échelle des communautés de communes.

### c) L'avis des autres Personnes Publiques Associées

Sur l'ensemble des structures concernées au titre des P.P.A., cinq acteurs ont apporté un avis sur la consommation foncière : le Conseil général au titre de sa politique sur l'habitat, la Chambre d'Agriculture et l'I.N.A.O. au titre de leurs compétences dans le domaine de l'agriculture et de la viticulture, la Chambre de Commerce et d'Industrie en ce qui concerne les espaces consacrés aux zones d'activités, la Région des Pays de la Loire au titre des politiques d'habitat.

- Le Pays Loire-Angers
- Le Conseil général :

Sur la question de la consommation foncière, l'avis du Conseil général souligne l'effort de densité résidentielle qu'il conviendrait de porter sur les polarités et autres communes (22 logements/ha comme préconisé dans le Plan Départemental de l'Habitat) mais aussi de porter à 20 % la part de production de logements dans le tissu urbain existant pour l'ensemble de communes.

- La Chambre d'Agriculture :

Si la Chambre souscrit aux grandes orientations du D.O.G., elle souhaite que l'ambition de limitation de la consommation de l'espace soit affichée par un objectif global de réduction de 50 % comme le préconise la loi de modernisation de l'agriculture de 2010 en privilégiant le renouvellement urbain (40 % de l'offre nouvelle en logement à l'échelle du Pays Loire-Angers), en préservant l'espace de toute urbanisation diffuse et en organisant le développement autour de polarités privilégiant un urbanisme dense.

---

agricole, naturelle et forestière. La C.D.C.E.A. est transformée en Commission Départementale de la Préservation des Espaces Agricoles, Naturels et Forestiers (C.D.P.E.N.A.F.). Le champ d'action de la commission est élargi, en plus des secteurs agricoles, aux secteurs naturels et forestiers.

- L'Institut National de l'Origine et de la Qualité (I.N.A.O.) :

Sans entrer dans le détail des remarques formulées sur les secteurs agricoles potentiellement menacés par l'extension urbaine, et plus particulièrement les secteurs viticoles, il est intéressant de noter, comme dans les avis précédents, le risque identifié de disparition d'espaces viticoles en Appellation d'Origine Contrôlée autour de polarités susceptibles de se développer, risque dont l'insuffisante prise en compte a motivé un avis défavorable de l'institut.

- La Chambre de Commerce et d'Industrie :

Dans le discours général de limitation de la consommation d'espace, l'avis de la C.C.I. apporte un contre point de vue en estimant insuffisante l'offre foncière à vocation économique de 450 hectares prescrite à l'horizon 2020, les besoins étant alimentés par les demandes exogènes et le redéploiement des activités lié aux opérations de renouvellement urbain.

- Le Pays des Mauges

- Le Conseil général :

Les remarques formulées recourent très largement les points précédemment évoqués à travers l'avis des services de l'Etat : densités résidentielles différenciées par polarités, densités à préciser dans les opérations en renouvellement urbain, ajustement de la consommation foncière compte tenu des surfaces déjà comprises dans les enveloppes urbaines...

- La Chambre d'Agriculture :

L'avis favorable exprimé par la Chambre d'Agriculture reprend les principales orientations auxquelles elle souscrit et rappelle les points sur lesquels elle s'était déjà exprimée à travers l'avis de la C.D.C.E.A. : réserves sur le calcul des surfaces consommées et les objectifs définis dans le document notamment en ce qui concerne les zones d'activités,

objectifs de densité résidentielle en extensions et en renouvellement, objectifs et préciser par polarités...

- La Région Pays de la Loire :

Bien que ne relevant pas de sa compétence, la Région des Pays de la Loire émet une observation à la rubrique « Habitat » en ce qui concerne la question de la maîtrise foncière en militant pour la création d'un Etablissement Public Foncier Régional qui pourrait apporter son soutien au territoire pour l'atteinte de l'objectif de production de logements, 70 % de cet objectif reposant *a priori* sur des opérations en extensions urbaines.

### 1-9) Conclusion et avis de la commission d'enquête

- Le Pays Loire-Angers

Au-delà des remarques de fond et de forme formulées sur les différents documents et thèmes constitutifs du S.Co.T., il est intéressant de souligner l'avis relatif au suivi et à l'exécution du S.Co.T., avis confortant celui du Préfet :

*« Force est de reconnaître que le projet ne fait mention d'aucun des outils qui seront mis en œuvre pour mesurer dans le temps et l'espace le suivi de réalisation du S.Co.T. Si les objectifs sont bien ciblés, il est nécessaire de préciser les lieux où ils devront être réalisés. A défaut, le S.M.R.A. ne sera pas en mesure d'assurer la « mission de suivi » qui lui incombe ». (...) « le projet définitif de S.Co.T. devra combler ces lacunes par la création de tableaux faisant apparaître les divers outils retenus pour la réalisation de ce suivi. A défaut, il ne sera pas possible de contrôler et, éventuellement, de corriger les insuffisances pendant la durée de vie du S.Co.T. ce qui pourrait conduire, lors du bilan, au constat que certains objectifs n'ont pas été atteints ».*

Dans l'avis favorable de la commission, ce point fait l'objet d'une réserve indiquant que *« les modalités de suivi d'exécution par le S.M.R.A. des objectifs compris dans le S.Co.T. devront être précisées dans le D.O.G. ».*

- Le Pays des Mayes

Dans son rapport remis le 5 février 2013, la commission d'enquête souligne en premier lieu l'avis réservé des services de l'Etat au motif principal de la méthode concernant la

consommation d'espace pour l'habitat et les zones d'activités, rejoignant à ce sens les observations des Personnes Publiques Associées.

Suite à l'enquête publique et après avoir été saisi par la commission d'enquête, le Pays des Mauges a signifié son intention de passer de 600 à 500 ha les surfaces affectées aux zones d'activités. Reprenant largement dans son rapport de synthèse l'ensemble des remarques formulées par l'Etat, les P.P.A., la C.D.C.E.A. et les collectivités locales, l'avis favorable de la commission d'enquête a été assorti d'une réserve et d'une recommandation concernant la question de la consommation d'espace :

- Une réserve en ce qui concerne le manque de clarté entre les notions d'aire de coopération renforcée et les polarités, notamment dans leur articulation en matière production de logements ;
- Une recommandation en ce qui concerne plus particulièrement la réalisation d'un état des lieux des zones U, Uy, N et A des documents d'urbanisme incluant les zones AU et AUy ayant ou pas obtenu de permis d'aménager, état visant à suivre les indicateurs énoncés dans le schéma.

En synthèse, l'analyse du rapport de la commission d'enquête permet d'identifier les points sur lesquels la question de la consommation d'espace reste à préciser ou consolider :

- Des objectifs de production de logements (et donc de consommation d'espace) définis à l'échelle des intercommunalités mais qui restent à décliner au niveau communal (notamment dans la perspective d'élaboration des P.L.U. intercommunaux),
- Des objectifs de densités résidentielles revus à la hausse,
- Des objectifs de densité résidentielle à préciser pour les opérations en renouvellement urbain,
- Une production de logements souhaitée à hauteur de 30 % dans les enveloppes urbaines mais supposant a contrario 70 % de la production en extension,
- Des objectifs de production de logements en renouvellement (30 %) prescrits à l'échelle des intercommunalités,
- Des zones 1 AU non urbanisées mais prises en compte dans les enveloppes urbaines,
- Une estimation de la consommation d'espaces contestée (absence des infrastructures, modalités différentes pour l'habitat et les activités),
- Une meilleure adéquation entre le développement des polarités et un plan de développement des transports en commun,

La lecture comparée des deux documents et des conclusions des commissions d'enquête témoigne en synthèse d'insuffisances des S.Co.T. sur la problématique de réduction et de maîtrise de la consommation foncière :

- Si les S.Co.T. du Pays Loire-Angers s'est principalement donné une obligation de moyens au travers des orientations rédigées dans son D.O.G. sur les questions d'organisation du territoire et d'urbanisme (polarités, formes urbaines, densité...), le document ne prend aucun engagement sur des objectifs chiffrés de consommation foncière alors que le S.D.A.U. avait pourtant réalisé cet exercice ; cet engagement devra pourtant être tenu lors de sa « grenellisation » ;
- Si le S.Co.T. du Pays des Mauges répond formellement aux exigences de la loi Grenelle 2, son contenu fait cependant apparaître une série de questions méthodologiques sur les modalités d'appréciation et de suivi de cette consommation d'espaces.

## Conclusion

Alors que le Schéma Directeur de la région Angevine estimait en 1996 une disponibilité de 1 631 ha pour le développement de l'habitat et un besoin de 1 465 ha pour répondre aux objectifs de développement à l'horizon 2020, le S.Co.T. approuvé en 2010 faisait état d'une consommation entre 1996 et 2005 de 1 224 ha affectés à des espaces urbanisés (habitats, équipements, activités, infrastructures...) et une perte de 1 680 ha d'espaces agricoles.

Ces éléments de bilan illustrent parfaitement la situation singulière de la région angevine en matière de consommation foncière, situation mise en avant dès 1996 par les services de l'Etat dans leurs remarques formulées sur le S.D.R.A. : *« Les études du schéma directeur ont montré un étalement excessif de l'urbanisation de l'agglomération angevine. Il est nécessaire de rappeler qu'Angers est l'agglomération française de plus de cent mille habitants qui a consommé le plus d'espace par habitant durant ces vingt dernières années ».*

En effet, en s'appuyant sur les objectifs initialement énoncés dans le document de 1996, non seulement toutes les surfaces disponibles ont été consommées dix ans avant l'échéance initialement prévue (2020), mais les extensions estimées à 570 ha ont été plus que doublées durant cette même période, alors que le document supposait déjà la mise en œuvre d'outils de suivi : *« Des outils techniques de suivi de l'évolution du classement des espaces dans les P.O.S. et de l'urbanisation seront mis en place. Ils permettront d'informer régulièrement la structure intercommunale et les acteurs sur la consommation globale d'espace et de dresser*



*régulièrement des bilans de l'évolution du territoire. Ces outils permettront donc au Syndicat mixte d'apprécier les conditions de la mise en œuvre des options du Schéma directeur et s'il y a lieu, d'inciter les collectivités locales à apporter des correctifs dans les politiques mises en œuvre »<sup>246</sup>.*

Force est de constater que ces outils, s'ils ont été mis en œuvre, n'ont pas été suffisants pour enrayer le phénomène d'étalement. Et de s'interroger sur la nécessaire « *prise de conscience* » qui était souhaitée en 1996 et qui renvoyait clairement à la responsabilité des élus, dans leur document d'urbanisme, l'atteinte de ces objectifs de maîtrise de l'étalement urbain.

Si le S.Co.T. tente d'apporter, à juste titre, de nouveaux outils d'action à travers divers dispositifs prescrits ou recommandés (objectifs de densité résidentielle, de renouvellement, de formes urbaines...), l'enjeu reste cependant flou à défaut d'avoir défini des objectifs clairs, précis et spatialisés de maîtrise de cette consommation. Et si les services de l'Etat, les personnes publiques associées et la commission d'enquête sonnent l'alerte comme en 1996, il est surprenant de voir que le document, qui a progressé dans son contenu technique, n'a finalement pas progressé en vingt ans dans son engagement politique à définir des objectifs chiffrés (alors que le S.D.R.A. avait défini des objectifs dans ce domaine pour l'habitat et les activités). A ce titre, les indicateurs de suivi proposés apparaissent ainsi comme des outils de contrôle à posteriori ; le risque serait ainsi de rester dans une navigation à vue du scénario au fil de l'eau au lieu de faire route vers le nouveau cap défini dans le projet de territoire. Cette lacune devrait cependant être comblée dans le cadre de la « *grenellisation* » du document à l'horizon 2016 exigeant la définition de ces objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espaces.

Le S.Co.T. des Mauges, élaboré dans le cadre des exigences de la loi Grenelle 2, illustre cette obligation d'évolution en définissant des objectifs de modération de consommation de l'espace dédié aux logements et aux activités mais fait cependant émerger de nouvelles difficultés méthodologiques liées aux outils et modalités de contrôle et de suivi de ces objectifs. D'une part, ces objectifs portent uniquement sur deux types d'espaces et occultent les surfaces consommées par les équipements et infrastructures (déplacements, énergie...). D'autre part, les modalités de définition de ces objectifs prêtent à débat compte tenu de l'absence d'une doctrine édictée par les services de l'Etat, notamment sur la problématique de la définition de la situation initiale de référence : les surfaces non urbanisées comprises dans les zones 1 et 2 AU des documents d'urbanisme doivent-elles être comptabilisées dans le

---

<sup>246</sup> Schéma directeur approuvé par le Comité syndical du S.M.R.A. le 01.07.1996 modifié le 12 mars 1997.

bilan de consommation<sup>247</sup> ? Le calcul des surfaces doit-il intégrer les surfaces affectées à la voirie, aux espaces publics, aux installations hydrauliques...? Cette problématique de définition des enveloppes urbaines de référence constitue un des points de débats dans l'élaboration des S.Co.T. Grenelle et de confrontation de méthodes avec les collectivités locales<sup>248</sup>. Enfin, les modalités de suivi restent à l'appréciation des collectivités maîtres d'ouvrage des S.Co.T. en fonction des moyens dont elles disposent. Si dans le Maine-et-Loire les services de l'Etat proposent de coupler une approche quantitative et qualitative (analyse de l'artificialisation des sols à partir de photo-interprétation et analyse de l'occupation bâtie à partir du cadastre), cette méthode oblige les collectivités à se doter de moyens de photo-interprétation et d'outils S.I.G. encore peu déployés et utilisés dans ce sens<sup>249</sup>.

Inscrite au cœur de la loi L.O.F. de 1967, objectif des S.Co.T. « S.R.U. » puis « Grenelle », la maîtrise de la consommation foncière par les documents d'urbanisme reste une problématique d'actualité. La portée de ces outils est censée être plus efficace et pourtant les surfaces n'ont jamais reculé aussi vite depuis la loi S.R.U. de 2000, alors même que le S.Co.T. doit justement comprendre un engagement politique exprimé à travers le P.A.D.D. et des objectifs de modération de consommation foncière. Sur la base de ce constat, la loi S.R.U. n'aurait-elle pas dû maintenir le caractère opposable de ce document ?

---

<sup>247</sup> Le S.Co.T. du Pays Loire-Angers a considéré « *comme consommation d'espace l'urbanisation d'enclaves de taille importante qui étaient auparavant à usage agricole ou naturel* ». Si la configuration du tissu urbain du territoire angevin est susceptible de présenter ce type de situation, l'organisation urbaine du territoire des Mauges ne justifie pas de retenir cette particularité. En effet, les éventuelles enclaves présentes sont des espaces qui n'ont plus de vocation agricole.

<sup>248</sup> DDT 49, « *Inter-SCoT en Maine-et-Loire* », réunion du 25 juin 2013, 27 p.

<sup>249</sup> Les moyens d'ingénierie actuellement déployés à l'échelle des pays restent trop limités pour pouvoir mettre en œuvre cette méthode : seul le Pays Loire-Angers dispose des moyens techniques et de la capacité financière pour se doter d'une couverture aérienne à intervalles réguliers ; le Pays des Mauges s'est doté à travers son Observatoire d'un outil S.I.G. permettant de suivre, à partir du cadastre et de la couverture aérienne I.G.N., l'artificialisation des sols. Les outils S.I.G. des autres territoires ne sont pas aujourd'hui en capacité de mener un tel suivi.

## 1-10) Synthèse départementale

### a) Le contenu des S.Co.T.

En élargissant l'analyse aux autres S.Co.T. du département et en y extrayant les principaux éléments de synthèse relatifs à la consommation foncière, il apparaît un certain nombre de traits communs à l'ensemble des documents :

- Une intention affichée de changer de mode de développement urbain et d'enrayer l'étalement urbain ;
- Une obligation de moyens plus que de résultats (à l'exception des deux documents « Grenelle ») supposant la définition d'un ensemble de mesures (rédigées sous la forme de prescriptions ou de recommandations) visant à réduire la consommation foncière par la maîtrise de l'urbanisme ;
- Une organisation territoriale hiérarchisée définie autour de polarités ayant pour mission de répondre au développement du territoire en accueillant la part principale de production de logements ;
- Des actions principalement orientées vers l'habitat et souvent plus précises dans ce domaine que pour les espaces consacrés aux activités et équipements ;
- L'absence d'évaluation de l'impact foncier des infrastructures de transports et déplacements ;
- La mobilisation d'un arsenal d'outils et de dispositions techniques (prescrites ou recommandées) agissant sur l'urbanisme opérationnel et s'imposant aux P.L.U. : la définition d'objectifs de densité minimale à mettre en œuvre, la définition d'objectifs de production diversifiée de logements permettant d'endiguer la seule production de logements individuels purs, l'incitation au renouvellement urbain préalablement à l'ouverture à l'urbanisation en extensions ;
- Des modalités et des outils de suivi très divers d'un territoire à l'autre posant question quant à la capacité à établir un bilan départemental ;
- Une gouvernance laissée à l'initiative des E.P.C.I. concernant le suivi et le pilotage de la production de logements et de la consommation foncière posant la question de la capacité des E.P.C.I. porteurs des S.Co.T. à agir préventivement et non pas seulement dans un constat *a posteriori*.

### La question des objectifs de consommation foncière :

Complétant l'analyse des deux S.Co.T. étudiés plus en détail, les données extraites des cinq autres S.Co.T. départementaux confirment plusieurs points précédemment évoqués :

- La faiblesse des rapports de présentation sur la question de l'appréciation de la consommation foncière, du fait notamment de leur capacité à établir une situation initiale prenant pour référence les dix dernières années précédant l'approbation du document comme l'exige la loi Grenelle 2 ;
- La difficulté à établir des projections comparables compte tenu de l'hétérogénéité des modalités de définition de la situation initiale, d'absence de véritables outils de suivi et de doctrine sur ce qui doit être considéré comme de l'extension urbaine et de la consommation foncière ;
- Des estimations de consommation foncière inégalement précises pour l'habitat, les zones d'activités, les équipements, et quasi inexistantes pour les infrastructures.

**Tableau 15 - Synthèse des S.Co.T. Maine-et-Loire : Objectifs de consommation foncière**

	Pays Loire-angers	Pays du Choletais	Pays Anjou Bleu	Pays des Vallées d'Anjou	Pays Loire en Layon	Pays du Grand Saumurois	Pays des Mauges
<b>Bilan N- 10</b>	-	-	-	<b>500 ha/an</b>	-	<b>135 ha/an</b>	<b>100 ha/an</b> (2)
<b>Habitat</b>	-	<b>250/340</b>	<b>295</b>	<b>420</b>	<b>265</b> <b>255 (6)</b>	<b>241</b>	<b>800</b>
<i>Habitat (ha/an)</i>	-	<i>23 à 31</i>	29	25	18	<i>20,11</i>	40
<b>Activités</b>	<b>450</b>	<b>300</b>	-	<b>428</b> (1)	<b>185</b> <b>135 (6)</b>	<b>391</b> (5)	<b>600</b> (3) <b>500</b> (4)
<i>Activités (ha/an)</i>	45	25	-	-	12	26	30
<b>Zones commerciales</b>						<b>32</b>	
<b>Equipements</b>						<b>58</b>	
<b>Infrastructures</b>						<b>35</b>	
<i>Echéance du S.Co.T.</i>	<b>2020</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2025</b>	<b>2028</b>	<b>2025</b>	<b>2030</b>
<b>TOTAL</b>	-	<b>700</b>	-	<b>848</b>	<b>450</b> <b>390 (6)</b>	<b>757</b>	<b>1 300</b>
<i>S.Co.T. Grenelle</i>	<i>Seules les données des deux S.Co.T. « Grenelle » doivent être considérées comme « contractuelles », les autres données étant des projections établies à partir des rapports de présentation.</i>						
	<i>Pays Loire en Layon : Avis défavorable de la C.D.C.E.A. du 03/09/2013 ; nouvel avis favorable de la C.D.C.E.A. le 16 juillet 2014 et avis favorable du préfet le 21 août 2014.</i>						
<i>S.CoT. Grenelle</i>	<i>Pays du Grand Saumurois : Avis défavorable de la C.D.C.E.A. du 24/03/2014</i>						
	<i>(1) Estimation sur la base des zones dédiées aux activités dans les P.O.S. et P.L.U.</i>						
	<i>(2) Estimation selon données DREAL (95 ha/an) et Corine Land Cover (98 ha/an)</i>						
	<i>(3) (4) (2) Objectif du D.O.O. / (3) Objectif corrigé après enquête publique</i>						
	<i>(5) Echéance 2030</i>						
	<i>(6) Chiffres révisés après avis initial défavorable</i>						

Source : Jean-Pierre DUCOS, décembre 2014

En synthèse, le document présenté ci-dessus conforte les observations précédentes :

- La faiblesse du bilan des S.Co.T. dans ce domaine (uniquement deux S.Co.T. « Grenelle » à ce jour et seule le S.Co.T. des Mauges ayant réellement produit un bilan) et un état initial départemental de la consommation foncière au cours des dix dernières années principalement issu de l'observatoire mis en œuvre par les services de l'Etat ;
- Pour les S.Co.T. « Grenelle » ayant l'obligation de produire ce bilan, une sous-estimation de la consommation foncière liée notamment à l'impact des infrastructures ;
- Des objectifs de consommation foncière devant globalement réduire de 50 % la consommation sur les 10 à 15 prochaines années et se traduisant principalement par des obligations de moyens plus que de résultats et traduits en une série de mesures portant sur les densités résidentielles, les formes urbaines, la promotion du renouvellement urbain... ;
- Des difficultés « culturelles »<sup>250</sup> et techniques à surmonter pour la mise en œuvre de l'arsenal de ces mesures, et plus particulièrement dans la mobilisation du foncier en renouvellement urbain qui constitue un véritable retournement de situation pour des élus peu formés aux questions d'urbanisme ;
- Un risque de difficulté de gouvernance dans l'articulation S.Co.T. et P.L.U. pour le suivi de la consommation foncière et des arbitrages qui en découleront,
- Des outils fonciers à mobiliser et inventer (ex : ALM et les schémas de référence, PDH et SAC/PAF...).

---

<sup>250</sup> Développées plus en détail dans la troisième partie, ces difficultés recouvrent plusieurs aspects : difficulté à faire face à la demande « formatée » de la maison individuelle et d'inciter à une réponse alternative, difficulté à ne plus associer la « maison individuelle » à un bien de consommation courant (on peut se souvenir du slogan publicitaire d'une marque de voiture française qui martelait « *et si le vrai luxe, c'était l'espace ?* », formule qu'auraient pu emprunter les promoteurs de la maison individuelle, difficulté à énoncer dans ce sens des règles d'urbanisme moins favorable à cette forme urbaine et donc moins populaires...

## Des moyens d'action : la densité résidentielle

Formalisée sous formes de prescriptions ou de recommandations, la définition d'objectifs de densité résidentielle déclinée par territoires et types de polarités constitue un des premiers outils mobilisés par tous les S.Co.T. engagés visant à enrayer la consommation foncière. Sujet de vifs débats lors de l'élaboration des S.Co.T., les objectifs de densité présentés ci-après témoignent cependant de la très grande frilosité des élus dans ce domaine au regard, d'une part, des densités moyennes relativement faibles constatées sur les territoires (principalement dues aux productions pavillonnaires des trente dernières années), d'autre part, la présence *a contrario* de densités fortes dans les cœurs de bourgs historiques présentant des formes urbaines beaucoup plus économes en espace.

Présenté comme un des outils de lutte contre la consommation foncière, les objectifs de densité résidentielle préconisés sur les différents territoires étudiés appellent plusieurs commentaires à la lecture du tableau ci-dessus :

- Des objectifs présentés comme des minimums requis mais souvent compris par les élus comme des maximums à atteindre ;
- Des densités peu ambitieuses au regard des densités actuelles des quartiers pavillonnaires (10 à 12 logements/ha), des cœurs de bourgs (20 à 30 logements /ha) et des cœurs de villes (plus de 30 logements/ha) alors même que certains documents présentent des références locales dont les densités sont très largement au-dessus de cette propositions;
- Des densités qui ne concernent souvent que les extensions urbaines ; pas ou peu d'éléments sur des opérations en renouvellement urbain qui pourraient supposer des densités plus importantes (uniquement sur le S.Co.T. du Pays Loire-Angers, sur les secteurs stratégiques identifiés ; le S.Co.T. des Mauges inscrit 30 % de la production neuve en renouvellement urbain à l'échelle de chaque intercommunalité),
- Des prescriptions floues dans l'application de ces densités (pas de précisions sur les opérations en renouvellement urbain, manque de hiérarchisation entre pôles, des objectifs compris comme une moyenne à atteindre par territoire et non comme une règle par opération...),
- Des difficultés « culturelles » dans l'acceptation de la densité et dans sa représentation qualitative, souvent associée à d'anciennes formes d'habitat social et non aux formes urbaines denses des centres historiques des bourgs.

**Tableau 16 - Synthèse des S.Co.T. Maine-et-Loire : Densité minimale recommandée et prescrite en logements/ha**

	Pays Loire- Angers	pays du Choletais	Pays Anjou Bleu	Pays des Vallées d'Anjou	Pays Loire en Layon	Pays du Grand Saumurois	Pays des Mauges
<b>Pôle principale, d'équilibre ou métropolitain</b>	<b>30/40</b>	<b>20/15</b>	<b>25/20</b> (1)	<b>20/22</b> (3)	<b>19/20</b> (7)	<b>20/(26*)</b>	16/24 (5)
			<b>17/15</b> (2)	<b>15/20</b> (4)			<b>20/25</b> (6)
<i>Dont secteurs stratégiques identifiés</i>	40 à 60		-	-	-	-	-
<b>Pôle secondaire ou polarité à constituer</b>	<b>20</b>		-	<b>17/20</b> (3)	<b>16</b>	<b>16/(21*)</b> (8)	16/24 (5)
			-	<b>15/17</b> (4)		<b>14/(18*)</b> (9)	<b>17/20</b> (6)
<i>Dont secteurs stratégiques identifiés</i>	>30		-	-	-	-	-
<b>Autres communes</b>	<b>&gt;15</b>		<b>20</b> (1)	<b>15/17</b> (3)	<b>14</b>	<b>12/(16*)</b>	14/18 (5)
			<b>15/12</b> (2)	<b>12/15</b> (4)			<b>14 à 17</b> (6)
<i>Dont secteurs stratégiques identifiés</i>	>20	-	-	-	-	-	
Densité moyenne constatée logt/ha (8)				<b>11,3</b>	<b>10,8</b>		<b>9</b>
<i>Echéance du S.Co.T.</i>	<b>2020</b>	<b>2020</b>		<b>2021</b>	<b>2028</b>	<b>2025</b>	<b>2030</b>
<i>S.Co.T. Grenelle</i>	<i>Pays Loire en Layon : Avis défavorable de la C.D.C.E.A. du 03/09/2013 ; nouvel avis favorable de la C.D.C.E.A. le 16 juillet 2014 et avis favorable du préfet le 21 août 2014.</i>						
<i>S.Co.T. Grenelle</i>	<i>Pays du Grand Saumurois : Avis défavorable de la C.D.C.E.A. du 24/03/2014</i>						
(1) (2)	<i>(1) Cœur de bourg, polarité principale et secteur sud-est /secteur nord-ouest (2) Extension urbaine, polarité principale et secteur sud-est /secteur nord-ouest</i>						
(3) (4)	<i>(3) Secteur 1 : périphérie S.Co.T. Angers ; (4) Secteur 2 : reste du territoire</i>						
(5) (6)	<i>(5) Densités du D.O.O. / (6) Densités modifiées sur avis de la C.D.C.E.A.</i>						
(7)	<i>Selon les E.P.C.I.</i>						
(8)	<i>Pôle de bassin</i>						
(9)	<i>Commune relais</i>						
(*)	<i>Une densité nette est proposée (- 5%)</i>						
	<i>Densité moyenne départementale : 19 logements/ha (référence 2008-2011)</i>						

Source : Jean-Pierre DUCOS, décembre 2014



## Des moyens d'action : les formes urbaines et renouvellement

Etroitement associé au thème de la densité, un autre moyen d'action développé dans les S.Co.T. porte sur les formes urbaines à travers une diversification de celles-ci visant à privilégier les formes compactes d'habitats groupés (habitat individuel groupé, habitat intermédiaire et bien sûr habitat collectif), notamment en mobilisant des opérations en renouvellement urbain. Sur ce point, si tous les S.Co.T. font bien référence à l'esprit de la loi S.R.U. en mentionnant l'obligation de mobiliser prioritairement le foncier disponible en renouvellement urbain, seuls deux S.Co.T. ont défini des objectifs de productions de logements en renouvellement urbain.

**Tableau 17 - S.Co.T. Maine-et-Loire : Objectifs de mixité urbaine**

	Pays Loire- Angers	pays du Choletais	Pays Anjou Bleu	Pays des Vallées d'Anjou	Pays Loire en Layon	Pays du Grand Saumurois	Pays des Mauges
<b>Pôle principale, d'équilibre ou métropolitain</b>	Coll./Inte > 2/3	Coll. 15 %	ND	Coll. 15 %	Ind. Gr. ou Coll. 25 %	Ind. Gr/Coll. > 40 %	ND
				Ind. Gr. 25 %			
				Ind. Pur 60 %			
<b>Pôle secondaire ou polarité à constituer</b>	Coll./Inte > 20 %	Inte. 25 %	ND	Coll. 10%	ND	Ind. Gr/Coll. > 20 à 30 %	ND
				Ind. Gr. 20 %			
	Ind. Gr. > 20 %.	Ind. 60 %	Ind. Pur 70%				
<b>Autres communes</b>	<2/3 de logements ind. purs / ensemble de la production	Ind. 60 %	ND	Coll. 7 %	ND	-	ND
				Ind. Gr. 16 %			
				Ind. Pur 77 %			
<i>Echéance S.Co.T.</i>	<b>2020</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2025</b>	<b>2028</b>	<b>2025</b>	<b>2030</b>
<i>S.Co.T. Grenelle</i>	<i>Pays Loire en Layon : Avis défavorable de la C.D.C.E.A. du 03/09/2013 ; nouvel avis favorable de la C.D.C.E.A. le 16 juillet 2014 et avis favorable du préfet le 21 août 2014.</i>						
<i>S.Co.T. Grenelle</i>	<i>Pays du Grand Saumurois : Avis défavorable de la C.D.C.E.A. du 24/03/2014</i>						
<i>Coll. /Inte.</i>	<i>Logements collectifs et/ou intermédiaires</i>						
<i>Ind. Gr. / Ind.Pur</i>	<i>Logements individuels groupés / Logements individuels purs</i>						
<i>ND</i>	<i>Non défini</i>						

Source : Jean-Pierre DUCOS, décembre 2014

**Tableau 18 - S.Co.T. Maine-et-Loire : Objectifs de renouvellement urbain**

	Pays Loire- Angers	Pays du Choletais	Pays des Vallées d'Anjou	Pays Anjou Bleu	Pays Loire en Layon	Pays du Grand Saumurois	Pays des Mauges
<b>Pôle principale, d'équilibre ou métropolitain</b>	50 %	ND	ND	ND	ND	30 %	30 % par EPCI (2)
<b>Pôle secondaire ou polarité à constituer</b>	20 %					50 %	
<b>Autres communes</b>	10 %					50 %	
<i>Echéance du S.Co.T.</i>	<b>2020</b>	<b>2020</b>	<b>2025</b>	<b>2021</b>	<b>2028</b>	<b>2025</b>	<b>2030</b>
	(1)						
(1)	20% pour l'ensemble des 7 polarités et 10% pour l'ensemble des autres communes						
(2)	Objectif initialement défini à l'échelle du pays et corrigé après avis de la C.D.C.E.A.						
<i>S.Co.T. Grenelle</i>	Pays Loire en Layon : Avis défavorable de la C.D.C.E.A. du 03/09/2013 ; nouvel avis favorable de la C.D.C.E.A. le 16 juillet 2014 et avis favorable du préfet le 21 août 2014.						
<i>S.Co.T. Grenelle</i>	Pays du Grand Saumurois : Avis défavorable de la C.D.C.E.A. du 24/03/2014						
ND	Non défini						

Source : Jean-Pierre DUCOS, décembre 2014

Abordant ces sujets sous la forme d'une obligation de moyens plus que de résultats, l'analyse comparée des différents S.Co.T. départementaux étudiés amènent plusieurs remarques :

- L'utilisation de la question des formes urbaines et en particulier de la mixité des opérations (individuels groupés, intermédiaires, collectifs) apparaît comme un levier possible pour la limitation de la consommation foncière ;
- Mais les objectifs restent modestes dans ce domaine et trouvent plusieurs freins : méconnaissance du tissu urbain existant et de sa signification en termes de densité, difficulté « culturelle » à développer les formes d'habitats collectives et intermédiaires, « résistance » commerciale des bailleurs sociaux, « réflexe commercial » de coller à la demande de la maison individuelle, difficulté d'acceptation de la maison mitoyenne, pédagogie présente mais insuffisante auprès

des maîtres d'ouvrages publiques pour concevoir des projets de nouveaux quartiers introduisant cette mixité ;

- Au-delà des objectifs quantitatifs, une offre qualitative à satisfaire par des opérations urbaines apportant la même qualité urbaine quelle que soit le type d'habitat proposé ;
- La nécessité de mobiliser des opérations en renouvellement semble acquise et comprise mais peu formalisée en termes d'objectifs et de méthode de travail : les recommandations restent générales (recommandation d'identifier les dents creuses dans les futurs plans locaux d'urbanisme) ;
- L'engagement d'opérations en renouvellement urbain nécessite un changement de posture et d'outils auquel les élus des territoires ruraux en particulier n'ont pas été préparés après plusieurs décennies d'urbanisme « extensif », ce qui explique sans doute une certaine frilosité à être trop prescriptif dans ce domaine (risque de tension avec les propriétaires concernés, appréhension à engager une Déclaration d'Utilité Publique, méconnaissance des outils fonciers et juridiques à mobiliser, difficulté à appréhender un nouveau projet urbain...).

En synthèse sur les trois sujets que nous avons étudiés (objectifs de consommation foncière, densités résidentielles, renouvellement urbain) et en appui de l'analyse critique qui en a été faite, il faut souligner les éléments de doctrine qui apparaissent au niveau départemental à partir des avis récemment émis par la C.D.C.E.A. sur le S.Co.T. des Mauges en particulier :

- En matière de définition d'objectifs de consommation foncière, une attention portée sur les modalités de calcul et de projections supposant une sous-estimation des chiffres, revus de fait à la baisse,
- En matière de densité résidentielle, des objectifs revus à la hausse et constituant un « référentiel » départemental,
- En matière de renouvellement urbain, le principe de 30 % de la production des logements établi à l'échelle des E.P.C.I.

## b) Quel bilan départemental ?

Les données issues de l'observatoire départemental mis en œuvre par la Direction Départementale des Territoires du Maine-et-Loire<sup>251</sup> depuis 2010 montrent une situation critique en 2012 sur la consommation foncière compte tenu des effets limités sur le département de la loi S.R.U. douze ans après son approbation :

- Malgré des inflexions significatives à partir des années quatre-vingt, la tendance départementale est à la poursuite de la hausse de la consommation d'espaces ;
- La consommation d'espace pour l'habitat continue de croître plus rapidement que la population ;
- La hausse est principalement alimentée par la production de logements en secteurs périurbains et ruraux sur des tailles de parcelles toujours plus grandes ;
- Cette hausse est très sensiblement ralentie par la réduction de la taille des parcelles sur les secteurs urbains de la région angevine et choletaise mais insuffisamment pour infléchir la tendance générale.

### Une consommation historiquement alimentée par l'habitat

La consommation foncière par le logement a connu un cycle en quatre phases depuis les cinquante dernières années :

- Une situation initiale historique en 1962 où la surface foncière moyenne par logement se situait à environ 271 m<sup>2</sup> ; une forte croissance à partir de cette date jusqu'en 1980 où elle atteint 1 060 m<sup>2</sup>,
- Une phase de décroissance jusqu'en 1994 où elle atteint 501 m<sup>2</sup>,
- Une nouvelle augmentation jusqu'en 2001 où elle atteint 895 m<sup>2</sup>,
- Une phase de décroissance depuis cette date situant en 2008 une surface moyenne par logement de 658 m<sup>2</sup>, surface comparable aux situations des années quatre vingt dix et du début des années soixante dix.

---

<sup>251</sup> D.D.T. 49, Consommation d'espace, Maine-et-Loire, Novembre 2012, <http://www.maine-et-loire.equipement-agriculture.gouv.fr>

Sur la période 2007-2008, l'habitat a consommé 400 ha par an en augmentant de 10 % par rapport à la période 2000-2006. Sur la base des observations faites depuis les années soixante, c'est environ 3 000 ha qui sont consommés par décennie pour le logement sur le département :

- 1968-1989 : 9 649 ha (surface moyenne par logement : 825 m<sup>2</sup>),
- 1990-1999 : 2 403 ha (surface moyenne par logement : 633 m<sup>2</sup>),
- 2000-2008 : 3 331 ha (surface moyenne par logement : 793 m<sup>2</sup>).

Le poids du logement sur la consommation foncière s'explique par la combinaison de divers facteurs qu'il convient d'explicitier afin d'appréhender les tendances communes mais aussi les spécificités territoriales :

- L'augmentation du besoin en logements est à la fois alimentée dans le département par un accroissement démographique et migratoire,
- Mais aussi par un phénomène social de desserrement des ménages (réduction du nombre moyen de personnes par ménages), phénomène qui touche tout le département mais avec une situation plus exacerbée dans les agglomérations urbaines,
- Une taille moyenne des parcelles qui restent à la hausse du fait de la production majoritaire de maisons individuelles, malgré les inflexions sur les agglomérations urbaines où la réduction de la taille des parcelles est avant tout motivée par une nécessaire adaptation de l'offre foncière à la capacité d'investissement des ménages.

#### Des situations territoriales contrastées

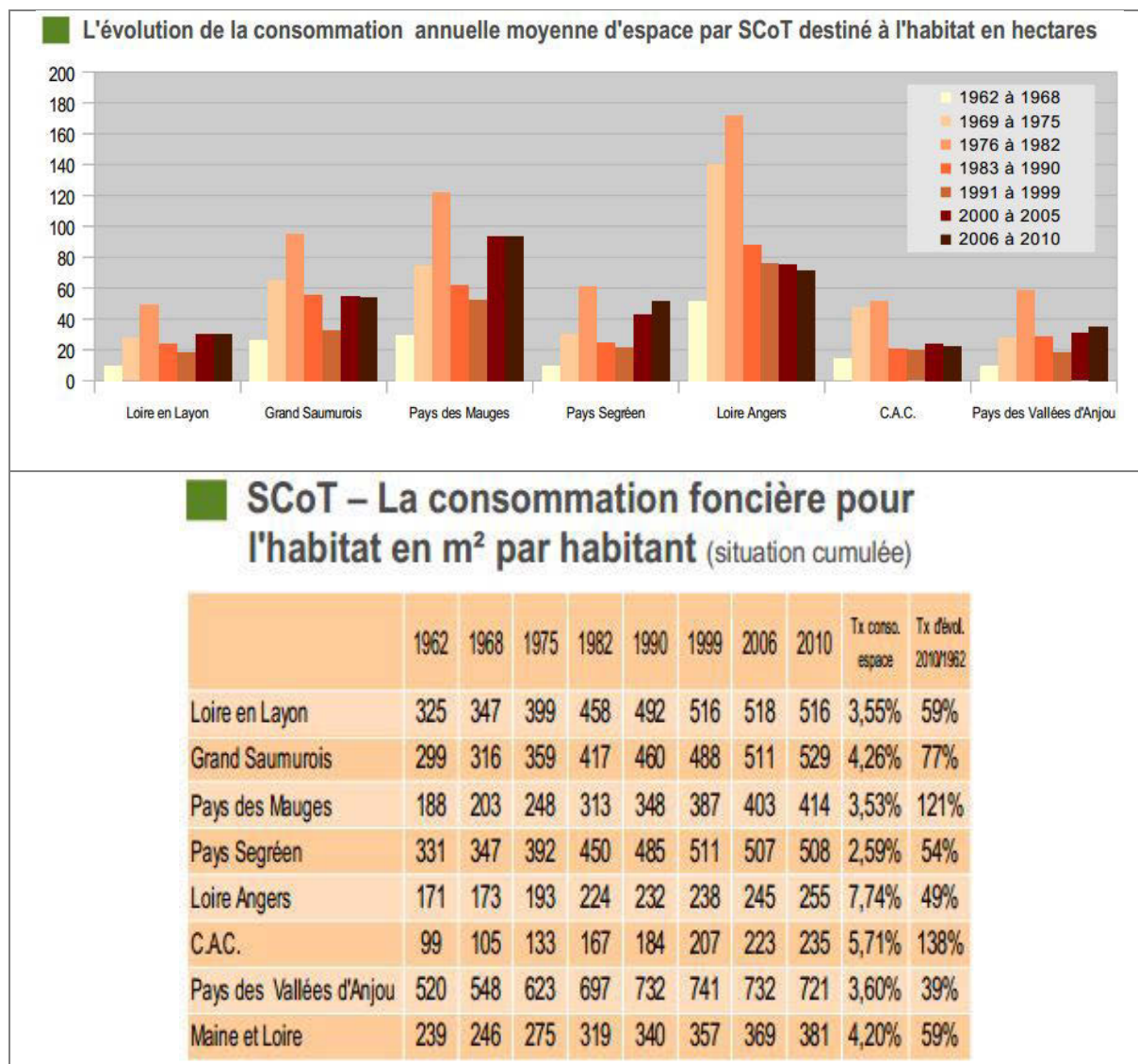
La surface moyenne par logement de 793 m<sup>2</sup>, sur la période 2000-2008, est le résultat de situations très contrastées avec un maximum de 1 412 m<sup>2</sup> pour la Communauté de communes du canton de Noyant à l'extrémité nord-est du département et un minimum de 342 m<sup>2</sup> pour la communauté d'agglomération d'Angers Loire Métropole.

A l'échelle des territoires de S.Co.T., ces tendances sont parfaitement illustrées par les documents présentés ci-après :

- Le retour à une augmentation de la consommation annuelle moyenne de foncier dédiée à l'habitat sur tout les territoires de S.Co.T., avec une hausse particulièrement marquée pour tous les S.Co.T. ruraux ;

- A deux exceptions près, une augmentation des surfaces pour l'habitat par m<sup>2</sup> et par habitant, y compris pour le Pays Loire-Angers.

**Tableau 19 - Consommation annuelle d'espace par S.Co.T.**



Source : D.D.T. 49, Consommation d'espace, Maine-et-Loire, Novembre 2014, Fichiers fonciers 2013, <http://www.maine-et-loire.equipement-agriculture.gouv.fr>

En 2009, la région des Pays de la Loire se situait au 6<sup>ème</sup> rang des régions métropolitaines les plus artificialisées<sup>252</sup> (12 % du territoire artificialisé contre 10 % pour le territoire national, 10,1 % pour le Maine-et-Loire), la croissance démographique, par le biais du logement, et la

<sup>252</sup> I.N.S.E.E. Pays de la Loire, Etudes, n°79, octobre 2009

croissance économique, par celui des bâtiments non résidentiels, étant les deux moteurs de l'extension urbaine.

Cette artificialisation s'est fortement accélérée au cours des dernières années :

- 4 000 ha par an entre 1995 et 2000,
- 5 500 ha par an entre 2000 et 2003,
- 10 500 ha par an entre 2006 et 2008.

Sur quinze ans, l'artificialisation régionale a progressé plus vite que la moyenne nationale ; de 1995 à 2003, c'est 50 000 ha qui ont changé d'usage dont les trois quart pour être artificialisés. Si la pression foncière exercée sur le littoral explique en partie cette situation, le développement des agglomérations urbaines contribue également à cette consommation foncière notamment par l'artificialisation des couronnes urbaines où le phénomène de concentration de l'offre en habitat individuel amplifie la consommation d'espace (70% de logements en maison individuelle contre 54% au niveau national avec des taille moyenne de terrain se situant à 1 072 m<sup>2</sup> par logements en Pays de la Loire - maximum de 1376 m<sup>2</sup> - minimum 887 m<sup>2</sup>).

Le tableau ci-après illustre notamment ce phénomène à travers l'étude des densités résidentielles moyennes constatées sur les territoires et en fonction des typologies de logements.

Si le phénomène semble s'atténuer dans les secteurs ruraux les plus éloignés des bassins d'emplois, notamment du fait des crises survenues à partir de 2008 (augmentation du prix des carburants, crise immobilière...), l'étalement se poursuit autour des unités urbaines et ce malgré une réduction de la taille moyenne des parcelles affectée au logement constaté notamment en Loire-Atlantique et en nord Vendée<sup>253</sup>.

---

<sup>253</sup> Source : DREAL pays de la Loire, *Collection Outils et repères*, n°3, Juillet 2011

**Tableau 20 - Situation de la consommation foncière à l'échelle régionale**

Indicateurs de la consommation foncière pour l'habitat (période 2000 à 2005)									
	Densité moyenne			Densité moyenne en individuel			Densité moyenne en collectif		
<b>Ensemble des communes Pays de la Loire</b>	<b>11</b>			<b>9</b>			<b>79</b>		
<b>Communes urbaines en dehors des grandes agglomérations et de leurs périphéries</b>	Maine-et-Loire <b>10</b>	Pays de la Loire <b>9</b>		Maine-et-Loire <b>10</b>	Pays de la Loire <b>10</b>		Maine-et-Loire <b>41</b>	Pays de la Loire <b>50</b>	
<b>Communes rurales en dehors des périphéries des grandes agglomérations</b>	Maine-et-Loire <b>8</b>	Pays de la Loire <b>8</b>		Maine-et-Loire <b>8</b>	Pays de la Loire <b>7</b>		Maine-et-Loire <b>28</b>	Pays de la Loire <b>29</b>	
<b>Villes centre des grandes agglomérations (*)</b>	<b>46</b>			<b>16</b>			<b>109</b>		
<i>dont Angers</i>	<b>65</b>	<b>17</b>	<b>10</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>125</b>	<b>64</b>	<b>47</b>
<i>dont Cholet</i>	<b>16</b>	-	<b>13</b>	<b>15</b>	-	<b>13</b>	<b>89</b>	-	-
<i>dont Saumur</i>	<b>13</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>58</b>	-	-
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
(1) (2) (3)	(1) Ville centre (2) Banlieue (3) Périphérie								
(*)	Nantes, Angers, Le Mans, St Nazaire, Laval, La Roche-sur-Yon, Les Sables-d'Olonne, Cholet, Saumur								

Source : D.R.E. des Pays de la Loire/ C.E.T.E. Ouest, Fiches indicateurs du développement urbain, avril 2007

Si la situation du Maine-et-Loire est relativement proche de ce portrait régional, il faut noter cependant, sur la tendance observée de réduction de la taille des parcelles, la situation paradoxale du Maine-et-Loire qui montre dans tous les territoires de S.Co.T. une progression de la consommation foncière moyenne par habitant pour l'habitat. Et si certains indicateurs témoignent d'une inflexion positive (progression de la part du collectif et de l'individuel groupé, surface moyenne des terrains par logements), ces signes positifs illustrés par le schéma ci-dessous méritent cependant quelques bémols :

- La réduction de la taille moyenne des terrains est très largement alimentée par la production de l'habitat collectif, principalement portée par les agglomérations urbaines ;
- La réduction de la taille des parcelles en individuel pur n'est pas suffisamment significative au vu de la part de la production des logements de ce type inscrite dans les différents S.Co.T. (de 60 à 77 % de la production totale de logements selon les territoires, l'individuel pur représente les deux tiers des constructions réalisées sur la période de 2000 à 2009 sur le département).



## c) Situation des S.Co.T. du Maine-et-Loire au 31 décembre 2014

### **Pays Loire en Layon :**

Lors de sa séance du 3 septembre 2013, la Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles a émis un avis défavorable à l'unanimité de ses membres sur le projet arrêté du S.Co.T. du Pays de Loire en Layon au regard de l'objectif de préservation des terres agricoles. Elle a considéré, qu'en l'état, le projet ne garantit pas l'optimisation du foncier. La commission a formulé des recommandations sur les points suivants :

- Réduire, préciser et justifier les objectifs de limitation de consommation d'espace ;
- Définir une politique de l'habitat moins consommatrice d'espace en déclinaison du Plan Départemental de l'Habitat (typologie des formes urbaines) ;
- Rechercher une densification des zones d'activités existantes avant de consommer de nouveaux espaces ;
- Revoir les prescriptions et recommandations du Document d'Orientations et d'Objectifs en cohérence avec les S.Co.T. limitrophes : suppression des dispositifs de bourse et de transfert du foncier, relèvement des seuils de densité, limitation de la possibilité de bénéficier d'une extension urbaine aux seuls villages de Saint-Hilaire-du-Bois, Le Voide (Vihiers) et La Bourgonnière (Chalennes-sur-loire).

S'appuyant sur le rapport de la commission, et le complétant sur la nécessité d'une définition plus stricte des enveloppes urbaines, le Préfet a émis un avis défavorable sur le projet de S.Co.T. le 10 septembre 2013. Cet avis conteste notamment sur les points suivants :

- L'organisation multipolaire du territoire, en particulier sur les pôles de « Vihiers-Montilliers », la commune de Nueil-sur-Layon, Beaulieu-sur-Layon, Saint-Lambert-du-Lattay... ;
- La consommation d'espace, en particulier sur l'estimation de la consommation passée évaluée à 190 ha/an ne s'appuyant que sur la variation de la surface agricole utile intervenue entre 2000 et 2010 ;
- La consommation d'espace sur les objectifs globaux non justifiés de limitation de la consommation : 450 hectares pour la période 2013-2028 comprenant 265 hectares pour l'habitat et 185 hectares pour les activités économiques ;

- La définition des enveloppes urbaines à partir de laquelle sera appréciée la consommation foncière et qui intègre de fait de nombreux secteurs en Ua ou Ub non urbanisés ;
- L'estimation des surfaces nécessaires au développement économique basée sur le même rythme de consommation que les 15 dernières années ;
- Le principe de « quota de consommation foncière » attribué à chaque commune alors que le législateur a retenu l'expression « d'objectif de limitation de consommation » ;
- Le principe de bourse d'échange et de transfert de l'objectif de consommation contraire au travail de programmation justifiant l'identification de polarités ;
- La définition des enveloppes urbaines prenant une emprise élargie de 100 m autour du bâti existant ;
- La non-prise en compte des orientations du P.D.H. supposant des objectifs de production de logements individuels groupés et intermédiaires dans les polarités ;
- L'autorisation d'extension urbaine accordée à trente trois villages et hameaux.

Formellement, le document ne respecte pas les dispositions de l'article R 122-2 du code de l'urbanisme supposant de décrire l'articulation du schéma avec les autres plans et programmes. Enfin, l'avis souligne la nécessité de compléter la liste des indicateurs de pression par des indicateurs de consommation foncière permettant d'identifier la part de logements produits en renouvellement urbain, en dents creuses, en extension avec une continuité du bâti existant et en extension pure. Le dispositif de suivi général n'est pas suffisamment explicite.

Suite aux modifications apportées, le nouveau projet de S.Co.T. a reçu un avis favorable de la C.D.C.E.A. le 16 juillet 2014 et avis favorable du préfet le 21 août 2014. Ces modifications concernent en particulier la réduction des objectifs de consommation foncière (390 hectares au lieu des 450 initialement prévus).

## **Pays du Grand Saumurois :**

Lors de sa séance du 21 mars 2014, la Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles a émis un avis défavorable (12 voix contre 2) sur le projet arrêté du S.Co.T. du Pays du Grand saumurois et a formulé les remarques suivantes :

- Préciser au D.O.O. les contenus d'orientations actuellement rédigés en termes qualitatifs par l'ajout d'éléments plus quantitatifs (cible d'hectares épargnés pour l'habitat et l'activité) en explicitant de plus les moyens pour y parvenir.
- Hiérarchiser les objectifs retenus afin de dégager sans ambiguïté les priorités.
- Affiner les analyses (rétrospectives, perspectives par secteurs).
- Assurer la concordance entre le P.A.D.D. et le D.O.O. concernant les espaces agricoles stratégiques.
- Revoir l'organisation territoriale actuellement axée sur 5 pôles dont Saumur, pour garantir le rôle de ville phare dévolu à Saumur.
- Pour ce qui est des objectifs chiffrés de réduction de l'artificialisation, renoncer à différer de quatre ans les effets attendus du projet de S.Co.T. De plus, les indicateurs de la consommation de l'espace sont à calibrer pour permettre un bilan à 6 ans, car ils sont essentiels pour l'évaluation du S.Co.T. : ce bilan à 6 ans ne pourra rien constater si une politique volontariste n'est pas impulsée dès aujourd'hui.
- Résoudre le flou quasi-contradictoire dans la définition de l'enveloppe d'urbanisation/cadre d'urbanisation à appliquer.
- Harmoniser les densités avec celles des S.Co.T. limitrophes.

S'appuyant largement sur l'avis de la C.D.C.E.A., le Préfet a émis un défavorable le 24 mars 2014 soulignant notamment :

- Une clarification nécessaire de la hiérarchie urbaine.
- Une inadéquation entre le projet politique inscrit au P.A.D.D. et le D.O.O. (en particulier sur le rôle de Saumur en tant que ville centre).
- Des prescriptions contradictoires, notamment dans la définition de l'enveloppe urbaine.
- Un document peu prescriptif, peu opérationnel et avec des prescriptions inapplicables.
- Les risques juridiques du document opposable (approbation par un conseil syndical réduit à huit des soixante et onze membres).

- Un manque de concertation avec les personnes publiques associées (une seule réunion).

## 2) La question spécifiques des espaces agricoles

Le choix de mettre en perspective la question spécifique des espaces agricoles dans cette approche préalable de la consommation foncière est d'abord motivé par la part que ceux-ci représente dans le bilan global de l'étalement urbain et de l'artificialisation des sols. Le constat du recul des terres agricoles concerne la France mais aussi toute l'Europe depuis les années soixante, date du maximum de l'extension de la Surface Agricole Utile (S.A.U.). Entre 1961 et 2003, l'Europe a perdu trente millions d'hectares de terres agricoles soit environ 770 000 hectares par an selon les données de la F.A.O.<sup>254</sup>

Depuis 1961, date de son extension maximum (34,5 millions d'hectares), et jusqu'en 2007, la France a perdu 5,1 millions d'hectares soit une perte moyenne de 111 000 hectares par an<sup>255</sup>. Cette perte s'est maintenue à un rythme élevé dans la période récente<sup>256</sup> et a été principalement alimentée par la production de l'habitat individuel représentant environ 62 % de l'artificialisation de la S.A.U. (Jaquot, 2003).

Dans un article du Courrier de l'Environnement en 2009<sup>257</sup>, Philippe Pointreau et Frédéric Coulon ont apporté un éclairage sur la question du recul de la surface agricole, notamment en clarifiant les deux phénomènes majeurs de l'abandon et de l'artificialisation des terres agricoles. En effet, si le recul a été imputé, à tort, au seul abandon des terres agricoles<sup>258</sup>, lui-même confondu avec l'extension des surfaces forestières<sup>259</sup>, les analyses plus fines de changement d'usage des sols<sup>260</sup> ont montré que l'artificialisation des sols et donc le recul de la S.A.U. représentait environ 66 000 hectares par an sur la période 1982-2003, dont 15 % directement imputables aux seuls sols artificialisés bâtis, 30 % aux routes et parkings, 38 %

---

<sup>254</sup> Données 2007 de la « Food and Agriculture Organisation » (F.A.O.), organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

<sup>255</sup> Sources : Statistique Agricole Annuelle

<sup>256</sup> 62 000 ha/an entre 1988 et 2000 selon le Recensement Général de l'Agriculture, 74 000 ha/an entre 1989 et 2007 selon la statistique agricole annuelle, 98 000 ha/an entre 1992 et 2003 selon l'enquête TERUTI.

<sup>257</sup> POINTREAU Philippe, COULON Frédéric, 2009, « *Abandon et artificialisation des terres agricoles* », Courrier de l'I.N.R.A. n°57, juillet 2009.

<sup>258</sup> Certains experts ont évoqué le risque d'un abandon de « 35 à 80% de la S.A.U », évoquant le « danger de voir apparaître de véritables déserts dans notre pays ».

<sup>259</sup> Cette extension s'est principalement opérée sur d'anciennes landes correspondant à des abandons agricoles de la fin du XIX (32 000 hectares entre 1989 et 2007).

<sup>260</sup> Enquête TERUTI à partir de 1982.

aux pelouses des espaces urbanisées, 18 % aux sols artificialisés non bâtis<sup>261</sup>, soit une surface moyenne de 764 m<sup>2</sup> par habitant en 2003. Le « décrochage » auquel les auteurs font référence entre l'accroissement de la population et la consommation foncière s'explique par une augmentation annuelle des « besoins » par habitant de 7 m<sup>2</sup>, principalement due à la demande et à la production de la maison individuelle, phénomène aggravé par une demande accrue de logements due au phénomène de desserrement des ménages. Si l'abandon de terres agricoles reste une réalité, le phénomène reste très limité et circonscrit à des territoires agricoles spécifiques ; en revanche, l'artificialisation par l'urbanisation constitue bien le moteur principal de la consommation des terres labourables. Au-delà des enjeux environnementaux largement mis en avant au cours des dernières années et plus encore depuis l'adoption des lois Grenelle, le phénomène d'artificialisation de la S.A.U. apparaît aujourd'hui de manière d'autant plus prégnante qu'il concerne désormais des terres agricoles de bonne qualité, sans que la loi S.R.U. n'ait encore pu véritablement enrayer le phénomène.

## 2-1) Le rapport de présentation - Introduction

Ces éléments de constat, mis en avant dans les rapports de présentation des documents étudiés présentés ci-après, ne semblent pas pour autant infléchir les moyens à mettre en œuvre à la hauteur des enjeux concernés comme nous l'avons vu précédemment dans les paragraphes consacrés à la consommation foncière globale et plus encore sur la question spécifique des terres agricoles.

### - Le Pays Loire-Angers

Avec 84 % de la superficie du territoire du pays, les espaces agricoles constituent une composante majeure du territoire et au rayonnement large : filière économique de production, pôle d'excellence dans le domaine de l'enseignement et de la recherche, qualité de paysage et espaces écologiques. La préservation des activités agricoles est ainsi affirmée dès les premières pages du document.

---

<sup>261</sup> Infrastructures de transport, cimetières, carrières, terrains vagues, décharges...

## - Le Pays des Mauges

Abordé précédemment dans le paragraphe consacré à la lutte contre l'étalement urbain, et décliné à travers la présentation des différents scénarios prospectifs du S.Co.T., la consommation plus spécifique des espaces agricoles apparaît dans « *l'enjeu lié à l'agriculture durable* », soulignant le caractère dominant de l'activité agricole sur le territoire et la nécessité du maintien de celle-ci. Mais au-delà de la consommation foncière, les scénarii étudiés déclinent surtout la place occupée par l'agriculture dans l'aménagement du territoire : une agriculture intensive tournée vers les marchés extérieurs et l'industrie agro-alimentaire dans un scénario au fil de l'eau, une agriculture plus diversifiée, plus orientée vers les besoins locaux et plus en cohérence avec les problématiques environnementales locale dans un scénario dit de « *ruralité innovante* ».

### 2-2) Le diagnostic

## - Le Pays Loire-Angers

90 % de l'espace agricole est occupé par les cultures annuelles et les surfaces en herbe ; les espaces naturels et semi-naturels (forêts, bois, landes, cours d'eau...) représentent 19 % du territoire. La place des espaces agraires pris au sens large est ainsi prépondérante dans l'image identitaire du pays. Or ces espaces agricoles ont perdu 1 650 ha entre 1996 et 2005. Ce « *grignotage* »<sup>262</sup> des espaces précédemment évoqué dans le chapitre relatif à la consommation foncière pose plusieurs problématiques : incidences environnementales, incidences sur la qualité du cadre de vie et incidences économiques mais dont la portée est de nature différente selon les territoires. En effet, dans le chapitre relatif à « L'évolution des espaces agricoles », les situations sont analysées selon les natures de production :

- « *Le recul des prairies* » : qui concerne tout le territoire et qui pose des questions de préservation de la biodiversité ;
- « *Des bocages démembrés et peu à peu reconstruits* » : qui concerne plus particulièrement le nord-nord-ouest du territoire et qui posent également des questions de préservation de biodiversité ;

---

<sup>262</sup> S.Co.T. Pays Loire-Angers, 2011, S.M.R.A., Rapport de présentation, Diagnostic, p.24

- « *Des vignobles structurés* » : mais qui subissent localement une forte pression liée au développement urbain ;
- « *Des friches contenues* » : qui ne concernent que des espaces limités et très ponctuels ;
- « *La progression des peupleraies freinée* » : qui concerne les vallées et pour lesquelles les réglementations des boisements ont permis de limiter leur développement tout en respectant l'équilibre économique de la filière ;
- « *L'enjeu d'entretien des Basses Vallées Angevines* » : territoire majeur notamment du point de vue écologique en tant que réservoir principal de biodiversité de la trame verte et bleue, qui concentre l'ensemble des problématiques précédemment évoquées et qui aujourd'hui semble préservé dans le maintien d'un équilibre entre enjeux économiques, écologiques, agricoles et de loisirs.

Mais au-delà de la lecture territoriale de la place des espaces agricoles, une autre lecture doit être faite sur le plan économique. En effet, le secteur agricole sur le territoire angevin génère plus de 4 600 emplois directs et indirects et concentre 29 % de l'emploi salarié agricole du département, notamment dans les productions végétales spécialisées. Cependant, 40 % des exploitations agricoles cesseront leur activité à l'horizon 2020 ce qui pose la question de la reprise des exploitations et du maintien de l'activité.

Entre 1996 et 2005, 186 ha par an ont perdu leur vocation agricole, principalement autour des pôles urbains. Dans le souci de préserver les sites agricoles les plus stratégiques, le diagnostic fait référence à la Charte foncière de l'Anjou signé en décembre 2006, charte engageant les représentants du monde agricole, l'Etat et les collectivités territoriales signataires dans la préservation de sites identifiés principalement dans la vallée de l'Authion et sur les espaces horticoles de Briollay et de Tiercé.

## - Le Pays des Mauges

Occupant 77 % de la surface totale du territoire, l'agriculture constitue un marqueur fort du Pays des Mauges. Malgré une baisse significative sur les dix dernières années du nombre de chefs d'exploitations (-17 %) et d'entreprises agricoles (-25 %), le secteur comptait en 2007 environ 3 300 exploitations avec 3 220 chefs d'exploitation et associés. L'élevage constitue le moteur de l'économie agricole : 50 % des exploitations ont une activité viande bovine et 32% laitière, activités principales auxquelles sont souvent associées d'autres

productions (volailles, porcs, lapins...). Cette prédominance de l'élevage explique une utilisation du sol occupé au trois quarts par des cultures fourragères (82 % en prairies et 18% en maïs avec un recul de 17 % du maïs et une progression de 7 % des prairies au cours des dix dernières années). D'autres productions viennent compléter cette économie : production de semences, arboriculture, viticulture, horticulture, maraîchage. L'activité agricole des Mauges est ainsi soumise à plusieurs points de vigilance :

- Une réduction d'environ 3 % de la S.A.U. au cours de la dernière décennie ;
- Une concentration des exploitations avec une taille moyenne passant en dix ans de 41 à 52 ha et un regroupement sous forme sociétaire (20 % en G.A.E.C. et 26 % en E.A.R.L.) ;
- Une réduction du nombre d'exploitations (-50 % entre 1979 et 2007) qui s'accélère (-25 % entre 1997 et 2007) ;
- Un adossement fort à l'industrie agro-alimentaire.

La question de l'affectation des terres agricoles à l'urbanisation est clairement posée avec les réflexions corollaires sur les moyens de maîtrise de la consommation foncière, sur les conditions de cohabitation entre activité agricole et activité résidentielle, sur son articulation avec les objectifs de préservation des trames vertes et bleues et l'ensemble des problématiques environnementales.

### 2-3) L'état initial de l'environnement

#### - Le Pays Loire-Angers

La photographie du territoire proposée en 2005 dans le document<sup>263</sup> identifie 66 187 ha<sup>264</sup> d'espaces agricoles principalement constitués de cultures annuelles (45 %) et de prairies (45 %). Ce sont notamment ces espaces de prairies qui présentent une grande valeur écologique, espaces principalement constitués par deux sites majeurs constitutifs du réseau européen Natura 2000 : les Basses Vallées Angevines et la vallée de la Loire.

Au-delà de ces sites emblématiques, les espaces agricoles ordinaires du territoire présentent également un intérêt écologique lié à la présence d'un bocage, notamment dans la partie ouest et nord-ouest, où il peut encore constituer un corridor biologique efficace. Historiquement

<sup>263</sup> S.Co.T. Pays Loire-Angers, 2011, S.M.R.A., Etat initial de l'environnement, p.19

<sup>264</sup> Sur les 85 000 ha d'espaces dits naturels incluant espaces agricoles, surfaces en eau, friches, parcs, jardins...soit 84 % du territoire.



associé à l'activité d'élevage, la pérennité du bocage passe clairement par le maintien d'une activité d'élevage (principalement bovin) dynamique et respectueuse de l'environnement.

Si globalement le secteur agricole a connu des évolutions favorables dans le domaine de l'environnement, la très grande diversité des pratiques pose des problématiques de natures différentes : limitation des intrants dans la céréaliculture et la viticulture, maintien des structures bocagères dans l'élevage, maintien des surfaces en herbe... Dans ce sens, le document souligne les nécessaires adaptations à mener : « *Le Projet agricole départemental 2009, initié par la Chambre d'agriculture de Maine-et-Loire, prend en compte ces questions. La contribution à la qualité de l'environnement et au cadre de vie fait partie des axes forts du projet avec comme objectifs généraux l'adaptation des pratiques agricoles afin de réduire les impacts négatifs sur le milieu (limitation des intrants, techniques alternatives, développement de l'agriculture biologique, raisonnée ou à haute valeur environnementale, utilisation économe de l'eau) et la contribution à la qualité des paysages et de la biodiversité (maintien des surfaces en prairies naturelles, implantations de haies et de bandes enherbées* ».

Si les espaces agricoles ont perdu près de 1 264 ha entre 1996 et 2005 au profit de l'urbanisation, un autre phénomène mérite d'être souligné : la perte de 6 469 ha de surfaces en herbe dédiées à l'élevage devenues cultures annuelles (terre labourées). Cette évolution modifie les pratiques d'élevage et induit des incidences écologiques significatives pour les paysages et la biodiversité : impact sur l'hydrologie et les zones humides, restructuration du bocage, modification des continuités écologiques...

Associée au développement urbain, l'évolution des pratiques agricoles a eu plusieurs effets sur l'environnement clairement mis en avant dans l'état initial :

- « *Des barrières à la circulation des espèces* » du fait de la pauvreté de zones refuge dans les grandes plaines de cultures annuelles, de la pression de l'urbanisation sur les coupures vertes identifiées dans l'ancien schéma directeur, plus particulièrement sur la coupure définie entre Avrillé et Montreuil-Juigné.
- « *Des menaces sur les « espèces parapluie<sup>265</sup> »* », espèces dont la protection de l'habitat permet également la protection d'autres espèces connexes ; cette situation concerne les Basses vallées angevines où les populations endémiques de Râle des genêts ont connu une baisse significative et semblent aujourd'hui en progression grâce aux mesures agro-environnementales.

---

<sup>265</sup> Une espèce parapluie ou espèce paravent est une espèce dont l'étendue du territoire (écosystème) permet la protection d'un grand nombre d'autres espèces.

- « *24 plantes menacées dont 5 prioritaires* », principalement menacées par les changements d'occupation des sols.
- « *Des faisceaux d'indices régionaux d'érosion de la biodiversité* » avec une baisse significatives des toutes les espèces d'avifaune spécifique (forestier, agricole, bâti) au profit des espèces généralistes.

Il faut souligner que les évolutions positives les plus significatives ont été possibles grâce au soutien des mesures agro-environnementales, en particulier sur les sites emblématiques des Basses Vallées Angevines et sur la vallée de la Loire.

Si les interactions entre agriculture et biodiversité sont bien mises en évidence dans le document d'état initial de l'environnement, il est intéressant de noter que les propositions d'indicateurs formulées dans ce même document apparaissent uniquement au chapitre consacré à la biodiversité et ne concernent qu'indirectement l'agriculture à travers trois données de suivi :

- suivi du couvert végétal à travers l'occupation du sol ;
- suivi des zones humides ;
- linéaires de haies replantées (via aides du Conseil général) et arrachées.

En revanche, le chapitre 3 consacré aux « *Ressources et consommations* » introduit la question de la préservation du sol faisant référence à la Charte européenne des sols qui affirme que « *le sol est un des biens les plus précieux de l'humanité* ». Ce chapitre décline en quatre points les traits caractéristiques de la région angevine dans ce domaine :

- « *La marqueterie pédologique du territoire* », liée à la grande diversité géologique du territoire ;
- « *Des potentiels agronomiques à mieux connaître* », soulignant comme enjeu la nécessité d'une prise en considération plus forte des qualités pédologiques originelles et l'adaptation de l'agriculture au sol ;
- « *La ressource sol sous pression* », rappelant les constats précédemment énoncés de consommation foncière ;
- « *Evolution de l'occupation du sol 1996-2005* », rappelant les chiffres clefs de cette consommation : 133 ha urbanisés annuellement, 187 ha d'espaces agricoles perdus et gain de 51 ha d'espaces naturels ou semi-naturels.

Enfin, et au-delà de la problématique de la consommation foncière, la question des pollutions agricoles est abordée au chapitre 4 soulignant, d'une part, la nécessité d'améliorer l'évaluation des pollutions issues de l'agriculture et de la viticulture (utilisation de produits phytosanitaires), d'autre part, d'améliorer la maîtrise de ces pollutions notamment sur la qualité de l'eau (Référence à la directive européenne « nitrates »).

#### - Le Pays des Mauges

Les parties 2 et 3 du document d'état initial de l'environnement consacrent un long développement au rapport entre agriculture, paysages et environnement. La partie 2, essentiellement consacrée à la description des paysages, présente l'ensemble des entités paysagères du territoire et leurs tendances d'évolution :

- « *Des paysages actifs et de qualité liés à la personnalité spécifique du territoire* », soulignant la grande lisibilité des paysages, principalement agricoles et bocagers ;
- « *Une évolution globale des paysages qui s'effectue sans rupture...* », dans une évolution jusqu'à aujourd'hui maîtrisée, grâce notamment à une urbanisation encore relativement regroupée autour des bourgs ;
- « *...mais des signes qui traduisent certaines vulnérabilités potentielles* », notamment du fait de l'ouverture du bocage sur les plateaux ;
- « *Des enjeux qui se concentrent autour...* » de la gestion du bocage dans ses différentes compositions d'ouverture ou de fermeture des paysages mais aussi du maintien des boisements, de la préservation des vues les plus remarquables...

#### 2-4) L'articulation avec les autres plans et programmes

#### - Le Pays Loire-Angers

Comme précédemment abordé dans le chapitre consacré à la consommation foncière, l'articulation avec les autres plans et programmes dans ce domaine n'apparaît qu'à travers la Charte du Parc Naturel Loire Anjou Touraine et la Charte du Pays d'Angers, ce dernier document présentant un scénario des besoins fonciers à l'horizon 2030 en fonction des surfaces affectés aux logements construits, sans pour autant préciser la part des espaces agricoles consommés dans ce scénario.

## - Le Pays des Mauges

Trois documents de portée différente abordent la question des espaces agricoles :

- La Directive Territoriale d'Aménagement (D.T.A.) de l'estuaire de la Loire qui ne traite pas en tant que telle la consommation foncière des espaces agricoles mais croise indirectement le sujet à travers son objectif n°3 relatif à la protection-valorisation des espaces naturels, des sites et paysages de l'estuaire. La vallée de la Loire et certains de ces affluents sont ainsi concernés par des mesures définies dans ce sens dans le S.Co.T., assurant sa compatibilité avec la D.T.A. en précisant que *« l'extension de l'urbanisation, pour autant qu'elle soit permise, a été limitée et ne s'effectuera qu'en continuité du bâti existant, à l'exception des bâtiments nécessaires à l'activité agricole dans la partie de ces espaces où s'exerce une telle activité »*.
- La Charte Agriculture et Urbanisme de Maine-et-Loire que le S.Co.T. prend en compte en rappelant l'ensemble des mesures prises pour préserver les espaces agricoles : 30 % de production des logements en renouvellement urbain, objectifs de densité résidentielle, objectifs maximum de consommation foncière, interdiction à l'urbanisation diffuse, bilan agricole préalablement à l'élaboration des P.L.U....
- Le document d'objectif (D.O.C.O.B.) du site Natura 2000 de la vallée de la Loire, reprenant en ce sens les principes précédemment énoncés pour la compatibilité avec la D.T.A.

Comme nous l'avons évoqué dans les paragraphes précédents, la question de la consommation foncière, et des espaces agricoles en particulier, est principalement abordée dans les documents amont ou associés à travers ses incidences écologiques paysagères et patrimoniales sans que le cadre quantitatif ait été véritablement posé à travers des engagements pris sur des objectifs de modération de cette consommation et faute d'état initial permettant d'apprécier objectivement la réalité de la situation du territoire dans ce domaine.

## 2-5) L'évaluation environnementale

### - Le Pays Loire-Angers

La question des espaces agricoles n'apparaît pas en tant que telle dans le document. En effet, ces espaces apparaissent davantage comme une composante de l'armature et de la « trame verte et bleue » et concernés à ce titre à travers l'objectif général de lutte contre l'étalement urbain. Les risques de fragilisation de l'agriculture sont évoqués dans l'analyse du scénario au fil de l'eau mais ne sont ensuite évoqués qu'à travers la consolidation de la trame verte et bleue. Cette consolidation, notamment sur les espaces réputés de nature ordinaire, suppose le classement de ces espaces dans les plans locaux d'urbanisme en zone inconstructible.

Le chapitre traitant des orientations relatives aux activités économiques aborde cependant la question des activités agricoles dans un souci de pérennité des exploitations, des ressources de matières premières, en identifiant en particulier des secteurs à préserver. Mais dans le même temps, et en encourageant le développement des circuits courts et de l'agriculture périurbaine, le document rappelle que le S.Co.T. n'a pas de prise sur les pratiques agricoles d'où le fait que les espaces agricoles soient traités au niveau des incidences environnementales et des mesures de suivi sous le thème général de la consommation d'espace<sup>266</sup>.

### - Le Pays des Mauges

L'évaluation environnementale s'appuie sur les mêmes modalités qu'initialement présentées pour la consommation d'espace en général. Sur les 800 hectares affectés à l'habitat et les 600 affectés aux zones d'activités (revus à 500 après enquête publique), la totalité des surfaces potentiellement consommées concerne des terres labourables. Si ces objectifs s'inscrivent dans une démarche de réduction par quatre du rythme initial de consommation à l'échelle du pays, l'appréciation des incidences de cette consommation sur la fonctionnalité et la pérennité des exploitations reste tenue dans le document et renvoie cette évaluation au P.L.U. à travers la prescription d'élaboration d'un bilan agricole préalablement à l'élaboration du document d'urbanisme.

---

<sup>266</sup> Cf. 1-5) L'évaluation environnementale – Evaluation environnementale – Indicateurs d'objectifs environnementaux et indicateurs de suivi de l'état de l'environnement.

Si l'ensemble des mesures rappelées dans ce chapitre (polarités, densités résidentielles...) conclut que « *ces impacts positifs permettent de maîtriser les pressions sur l'environnement et l'agriculture et donnent à l'activité agricole une meilleure visibilité de l'évolution de l'espace dans les 20 prochaines années* », une lecture en contrepoint des projections proposées en matière de consommation foncière suppose que l'équivalent de 25 exploitations agricoles seront susceptibles de disparaître à l'échéance du scénario retenu (1 300 hectares, soit environ 25 exploitations avec une surface moyenne de 52,5 ha par exploitation<sup>267</sup>, soit environ 1 % de la S.A.U. totale – 141 500 ha).

## 2-6) Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (P.A.D.D.)

### - Le Pays Loire-Angers

Si le sujet de l'agriculture est rapidement évoqué dans les premiers paragraphes consacrés au confortement des activités productives et plus particulièrement au Pôle Végétal, un chapitre spécifique intitulé « *Promouvoir les activités agricoles* » développe les principaux axes de développement :

- « *Conforter l'agriculture périurbaine* », en préservant les espaces agricoles grâce à l'organisation multipolaire du territoire ;
- « *Promouvoir le pôle du Végétal* », en préservant les espaces agricoles stratégiques identifiés dans la charte foncière de l'Anjou ;
- « *Encourager la diversité des cultures et des activités* », notamment l'agriculture biologique, les circuits courts...

Cependant ce chapitre reste principalement axé sur la dimension économique des espaces agricoles et bien qu'il soit fait référence au chapitre 3 à l'objectif de « *Préserver et valoriser les richesses naturelles, patrimoniales et paysagères* », le sujet des espaces agricoles n'apparaît dans aucun titre de paragraphes où il est pourtant question « d'armature verte et bleue », de qualité paysagère, d'accès à la nature, de liaisons naturelles...

---

<sup>267</sup> Chambre d'Agriculture de Maine-et-Loire, données 2008. Avec 2 700 exploitations en 2008, cette perte potentielle représenterait environ 1 % des exploitations. De 1998 à 2008, la perte effective du nombre d'exploitation s'est élevée à -25 %.

## - Le Pays des Mauges

Le P.A.D.D. du Pays des Mauges ne développe pas spécifiquement la problématique des espaces agricoles en tant que tels. Les éléments d'orientation concernant la consommation foncière précédemment présentés sont complétés d'un paragraphe intitulé « *Une agriculture renforcé* » évoquant en particulier la préservation de l'agriculture par la maîtrise de la consommation d'espace induite par la structuration du territoire en polarités, les modalités de sa mise en œuvre étant renvoyées au D.O.O.

## - Un engagement sur des moyens mais pas sur des objectifs

Les deux documents ont pour trait commun de promouvoir une consommation d'espace maîtrisée mais la question des espaces agricoles n'apparaît pas en tant que telle, ces espaces étant « fondus » dans les objectifs globaux de consommation foncière alors qu'ils constituent de fait l'essentiel du stock foncier qui sera mobilisé. Si le projet énonce bien des orientations de modération de consommation par diverses mesures (polarités, densité résidentielle...) qu'il faut saluer et qui sont aujourd'hui incontournables, le P.A.D.D. apparaît comme le recueil d'intentions dont on espère que les effets iront dans le sens souhaité et non comme un engagement contractuel à tenir les objectifs arrêtés. Cet engagement sur des moyens plus que sur des objectifs est d'autant plus contestable que le document, n'étant plus opposable, pourrait apparaître comme un véritable document de programmation dans lequel les incidences prévisibles ont été explicitement qualifiées et quantifiées. Cette posture explique ainsi la difficulté à définir clairement les incidences du projet sur le territoire comme nous l'avons souligné précédemment au paragraphe relatif à l'évaluation environnementale. Si sur le territoire des Mauges le scénario retenu conduit effectivement à la consommation de 1 300 hectares, quelles seront les incidences de cette consommation sur le plan environnemental (artificialisation des sols et conséquences sur le cycle de l'eau, sur les continuités écologiques, sur le bilan carbone compte tenu du changement d'usage du sol...) mais aussi sur le plan de l'économie agricole qui supposerait potentiellement la suppression en surface de vingt cinq exploitations ?

2-7) Le Document d'orientations Générales (D.O.G.) et le Document d'Orientation et d'Objectifs (D.O.O.)

- Le Pays Loire-Angers (D.O.G.)

Si le document rappelle dès les premières pages que les choix opérés d'organisation de l'espace doivent minimiser les impacts sur les milieux agricoles et que les règles limitant l'urbanisation diffuse doivent contribuer à la préservation de la vocation agricole de ces espaces, le document aborde le sujet en rappelant l'objectif de « *Conforter la vocation agricole* » en tant qu'activité économique. C'est dans cet objectif que s'inscrivent les prescriptions et recommandations formulées :

**Tableau 21 - S.Co.T. Loire-Angers - Prescriptions du D.O.G. en matière de consommation des espaces agricoles**

	<b>Activités agricoles et forestières</b>
<b>Prescriptions</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Les documents d'urbanisme assurent la protection de l'agriculture et de la sylviculture en interdisant l'urbanisation diffuse, la création et l'extension des hameaux et en limitant les changements de destination (cf chapitre 1).</i></li> <li>- <i>Certains espaces, à proximité de secteurs de développement futur, subissent une pression foncière plus forte. Ces espaces agricoles, identifiés dans la carte de synthèse, sont protégés et constituent des limites d'urbanisation : les documents d'urbanisme confirmeront leur vocation strictement agricole ou sylvicole.</i></li> <li>- <i>Le développement souhaité de la filière d'excellence du Végétal amène également à protéger spécifiquement certains espaces pour la production végétale spécialisée, enjeu qui a conduit à la signature de la Charte foncière de l'Anjou entre professionnels et collectivités. Les documents d'urbanisme maintiendront en zonage agricole adapté les espaces à l'est et au sud identifiés dans la carte de synthèse et repris dans les schémas de référence.</i></li> <li>- <i>Selon les enjeux agricoles locaux, le changement de destination au sein de la zone agricole peut éventuellement être admis (article L123-3-1). Les bâtiments concernés devront être identifiés sur le règlement graphique du PLU et présenter un intérêt architectural et patrimonial. Leur évolution ne doit en outre pas compromettre l'exploitation agricole.</i></li> <li>- <i>Les documents d'urbanisme et les aménagements minimiseront l'impact sur le fonctionnement et l'organisation des exploitations agricoles. Ils veilleront notamment à maintenir le passage des engins agricoles entre les différents espaces de production et notamment l'accès aux vallées inondables. Cette problématique sera traitée par des dispositifs adaptés ou des itinéraires alternatifs.</i></li> </ul>



<b>Recommandations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Des outils de protection de la vocation agricole tels que la zone agricole protégée (ZAP) peuvent être utilisés.</i></li> <li>- <i>Les pratiques respectueuses de l'environnement, celles propices à la biodiversité, la diversité des cultures agricoles, la gestion forestière durable, sont encouragées, notamment au sein de la trame verte (cf. chapitre 05).</i></li> <li>- <i>Les circuits courts de commercialisation seront encouragés, ainsi que les débouchés non alimentaires de l'agriculture, comme la valorisation touristique et énergétique, en lien avec la profession.</i></li> </ul>
------------------------	--

*S.Co.T. Pays Loire-Angers, 2011, S.M.R.A., D.O.G. p.29*

Ces prescriptions et recommandations sont complétées au chapitre 5 intitulé « *Protéger l'environnement et améliorer le cadre de vie* » par des recommandations ciblées sur la problématique de la préservation de la biodiversité mais qui influent également sur les usages agricoles en confortant notamment « *les usages agricoles favorisant la qualité écologique des milieux* » :

**Tableau 22 - S.Co.T. Loire-Angers - Prescriptions du D.O.G. en matière de consommation des espaces agricoles**

	<b>Favoriser le maintien de la biodiversité</b>
<b>Prescriptions</b>	<p><i>Les documents d'urbanisme assureront la préservation de la trame verte et bleue par un zonage A et/ou N assorti d'un règlement spécifique adaptant le niveau de protection à la sensibilité des milieux.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>La trame sera délimitée en lien avec les acteurs locaux selon les règles suivantes :</i></li> <li>- <i>les noyaux remarquables seront reportés selon le périmètre d'inventaire ou de protection.</i></li> <li>- <i>le tracé et l'épaisseur des noyaux complémentaires et des liaisons écologiques seront précisés par le document d'urbanisme, en veillant à la continuité des noyaux ou liaisons dans les communes limitrophes. Dans les parties urbanisées, le développement urbain devra assurer la préservation des noyaux et des liaisons écologiques. La requalification des berges de Maine à Angers intégrera cet objectif.</i></li> <li>- <i>En cohérence avec les orientations des SAGE, la circulation des espèces dans les rivières sera favorisée par des aménagements hydrauliques adaptés ou le réaménagement des anciens ouvrages et la restauration des berges, à l'exemple des initiatives prises dans les Basses vallées angevines visant à la restauration et à l'entretien coordonné des cours d'eau et des annexes hydrauliques.</i></li> </ul> <p><i>Ces orientations ne font pas obstacle à ce que, par exception, les communes puissent définir les conditions permettant d'accueillir, au sein de ces espaces, des constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, à la gestion et à l'ouverture au public de ces milieux, à la condition que ces constructions et installations soient compatibles avec la trame verte et bleue.</i></p> <p><i>Ces orientations ne font pas davantage obstacle à ce que, par exception, puisse être envisagée, à proximité ou dans ces espaces, la réalisation de nouveaux équipements ou ouvrages publics ou d'intérêt collectif ainsi que le réaménagement des équipements ou ouvrages existants,</i></p> <p><i>à la condition que ces opérations présentent un caractère d'utilité publique et que, par conséquent, les atteintes aux milieux que ces opérations comportent ne soient pas excessives eu égard à l'intérêt qu'elles présentent.</i></p> <p><i>Ces exceptions devront prendre en compte la valeur des espaces et leur rôle dans les continuités écologiques à l'échelle du Pays. Le SMRA assurera le suivi de cette cohérence.</i></p> <p><i>Les documents d'urbanisme compléteront la trame par un maillage interne au milieu urbain : les connexions entre les espaces de nature publics et la trame verte et bleue seront privilégiées.</i></p>
<b>Recommandations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>La trame pourra être un espace privilégié d'application des mesures agro-environnementales.</i></li> <li>- <i>Les usages agricoles favorisant la qualité écologique des milieux seront confortés. La gestion durable des espaces boisés, le maintien, le rétablissement ou le confortement du maillage bocager seront encouragés. Des secteurs prioritaires pourront être identifiés en concertation avec la profession agricole. L'élaboration de chartes de gestion locale de la trame bocagère est à encourager, en lien avec le développement local de la filière bois.</i></li> <li>- <i>Les communes ou les EPCI compétents pourront utiliser pour protéger, mettre en valeur ou requalifier les éléments végétaux remarquables (espaces boisés, alignements d'arbres, haies bocagères...), les outils prévus au code de l'urbanisme (espaces boisés classés, article L 123-1-7...).</i></li> <li>- <i>Les carrières existantes situées dans la trame verte et bleue feront l'objet de mesures visant à favoriser la biodiversité, à l'occasion de leur remise en état.</i></li> </ul>

S.Co.T. Pays Loire-Angers, 2011, S.M.R.A., D.O.G. p.263

## - Le Pays des Mauges (D.O.O.)

La partie II du D.O.O., dans son chapitre consacré à l'agriculture et sous-titré « *Une consommation maîtrisée des espaces agricoles* », consacre cinq pages spécifiques à l'agriculture et aborde le sujet dans le paragraphe intitulé « *La prise en compte des enjeux agricoles dans la détermination des espaces ouverts à l'urbanisation* ». La principale orientation proposée porte, en cohérence avec la Charte Agriculture et Urbanisme du Maine-et-Loire<sup>268</sup>, sur l'obligation d'étudier l'impact du projet d'extension sur le fonctionnement agricole à partir d'un bilan devant apprécier la viabilité de l'exploitation (perspectives à 10 et 20 ans) et, le cas échéant, compenser les impacts négatifs par échanges de terres, restauration des accès...

Le document précise également que des zones agricoles pourront être qualifiées d'inconstructibles dans les P.L.U. en raison de leur sensibilité écologique, paysagère ou de servitudes particulières (inondabilité, captage d'eau potable...).

Les enjeux et mesures de préservation des espaces agricoles sont ainsi clairement renvoyés aux P.L.U.

## 2-8) L'avis de l'Etat et des Personnes Publiques Associées (P.P.A.)

L'enjeu de la consommation des espaces agricoles est généralement abordé dans le chapitre général relatif à la consommation foncière mais un développement plus spécifique sur le sujet est parfois proposé, en particulier par l'autorité environnementale, compte tenu du fait que ces espaces constituent le principal « réservoir » de la consommation foncière et de l'étalement urbain.

### a) L'avis de l'Etat – L'autorité environnementale

## - Le Pays Loire-Angers

Si la question des espaces agricoles ne fait pas l'objet d'un paragraphe spécifique dans cet avis, le sujet est cependant abordé à travers les remarques formulées sur les « *Orientations*

---

<sup>268</sup> Rappel est fait notamment du respect d'une servitude de 100 m autour des bâtiments d'exploitation, des vigilances à avoir sur les problématiques de cohabitation entre agriculture et riverains sur les lisières urbaines, des conditions de changement d'affectation des bâtiments...

*générales d'organisation de l'espace* » en mentionnant le fait que devraient être élevées au rang de prescriptions les recommandations faites sur le volet agricole des P.L.U. (analyse des évolutions, approche prospective...) en référence à la Charte départementale Agriculture-Urbanisme.

Dans la note détaillée d'évaluation environnementale, les services de l'Etat reviennent sur l'absence d'évaluation des surfaces consommées ou épargnées grâce aux mesures prises. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un S.Co.T. « Grenelle », ces dispositions auraient pu être prises par anticipation et devront l'être dans tous les cas lors de la révision du document et au plus tard à l'horizon 2016.

C'est enfin au chapitre des « *Milieux naturels et trame verte et bleue* » que les espaces agricoles sont à nouveau abordés en énonçant le fait que des prescriptions sont édictées afin d'assurer des systèmes agricoles (éléments du paysage, sièges d'exploitations...) ou tout au moins des recommandations permettant aux collectivités de s'engager dans un diagnostic sur ces points.

#### - Le Pays des Mauges

La question de la consommation foncière constitue un des éléments majeurs ayant motivé l'avis réservé des services de l'Etat sur le document. S'appuyant notamment sur les conclusions de la C.D.C.E.A., le Préfet a ainsi motivé son avis sur certaines insuffisances des mesures proposées en matière de maîtrise de la consommation foncière. Si l'autorité environnementale ne met pas particulièrement en avant les espaces agricoles, il s'agit plus globalement de la consommation d'espaces en général qui est développée : contestation des modalités de définition des enveloppes urbaines, remise en cause des objectifs de consommation pour les zones d'activités, objectifs de densité insuffisants, pas d'identification des surfaces consommées par les équipements, infrastructures... Cependant, le contexte géographique des Mauges suppose que cette consommation foncière touche quasi exclusivement des espaces agricoles.

## b) L'avis de la Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles (C.D.C.E.A.)

Dans son avis du 22 février 2013, la C.D.C.E.A. émettait un avis favorable assorti de réserves concernant principalement sur le sujet, d'une part, les objectifs consommation foncière revus à la baisse pour les zones d'activités (500 ha au lieu de 600), d'autre part, les objectifs de densités résidentielles revus également à la hausse, enfin de principe de production de 30 % de logements en renouvellement urbain à l'échelle des E.P.C.I. et non plus à l'échelle du pays. Ce premier avis sur un S.Co.T. « Grenelle » pose ainsi les éléments de doctrine des services de l'Etat en matière de consommation des espaces agricoles.

## c) L'avis des autres Personnes Publiques Associées

Les avis dans ce domaine sont essentiellement portés par les structures compétentes dans ce domaine, Chambre d'Agriculture et I.N.A.O., avis souvent prudents ou réservés sur les mesures proposées.

- Le Pays Loire-Angers
- La Chambre d'Agriculture :

L'avis favorable de la Chambre d'agriculture s'appuie sur l'effort de limitation de la consommation foncière précédemment évoqué et rappelle l'objectif d'une réduction de 50 % conformément aux orientations de la loi de modernisation agricole de 2010. Sur ce point, la Chambre d'Agriculture souligne l'absence d'objectifs chiffrés en ce qui concerne les espaces dédiés au développement économique. Par ailleurs, l'avis attire l'attention sur différents sites nécessitant une plus grande précision dans les orientations de préservation de l'espace agricole (RD 775, RD 323..) et évoque la « *volatilité* » des documents d'urbanisme n'offrant pas de « *garanties suffisantes (en particulier, la durée de « validité » du S.Co.T. a été ramenée à 6 ans contre 10 initialement)* ». A ce titre, il est demandé la mise en œuvre d'un outil de protection plus durable que les documents d'urbanisme sur le secteur viticole du plateau de Princé à travers l'inscription dans le D.O.G. d'une Zone d'Agriculture Protégée (Z.A.P.).

- Institut National de l'Origine et de la Qualité (I.N.A.O.) :

S'appuyant sur les arguments précédemment énoncés par la Chambre d'Agriculture et mettant en avant le choix de développement de polarités susceptibles d'engendrer une consommation d'espaces viticoles conséquente (polarités de Brissac-Quiné et Juigné-sur-Loire/Mûrs-Erigné/Saint-Melaine-sur-Aubance), l'institut a émis un avis défavorable considérant comme insuffisante les mesures visant à assurer la pérennité du vignoble de l'Aubance.

- Le Pays des Mauges
- La Chambre d'Agriculture :

Concluant favorablement, l'avis émis par la Chambre d'Agriculture est conforme à l'intégralité des réserves émises dans l'avis du préfet et souligne les mêmes points de faiblesse : objectifs de densité insuffisants et considérés comme des minimum requis, évaluation biaisée de la consommation foncière du fait de la non prise en compte des infrastructures et équipements, surestimation des besoins en matière de zones d'activités.

## 2-9) Conclusion et avis de la commission d'enquête

- Le Pays Loire-Angers

Considérant que, dans sa globalité, le S.Co.T. fait preuve du souci primordial d'économiser l'espace rural, la commission estime que sa mise en œuvre permettra « *une préservation satisfaisante des surfaces agricoles* » sous réserve que les limites d'extension de zones d'activités soient matérialisées. La commission prend acte par ailleurs de l'initiative laissée aux collectivités locales par le S.M.R.A. de définir des Zones d'Agriculture Protégée.

- Le Pays des Mauges

Compte tenu des éléments de réponse apportés par le Pays des Mauges sur les différents points d'insuffisance précédemment cités (objectif de production de 30 % des logements en renouvellement urbain à l'échelle des E.P.C.I., objectif de consommation foncière des zones

d'activités revu à 500 ha), la commission d'enquête a exprimé un avis favorable supposant cependant la réalisation d'un état des lieux des surfaces des zones U, Uy, N, A ainsi que AU et AUy ayant obtenu ou pas un permis d'aménager, ceci afin de permettre le suivi de l'évolution des enveloppes urbaines (habitat et zones d'activités) et de la S.A.U. tel que proposé aux indicateurs 9, 10 et 11 du rapport de présentation (Objectifs économiques et résidentiels et maîtrise de la consommation foncière).

## 2-10) Synthèse départementale

La lecture des deux documents étudiés élargie aux autres S.Co.T. départementaux met en évidence plusieurs éléments de convergence en ce qui concerne la consommation des espaces agricoles.

Tout d'abord, la question de préservation des espaces agricoles est abordée principalement à travers la limitation de la consommation foncière globale; dans un contexte géographique départemental où les espaces d'extension urbaine sont historiquement agricoles, les modalités d'écriture du document et du P.A.D.D. en particulier, semblent vouloir esquiver le sujet en laissant un certain flou sur la qualité réelle des espaces consommés ; il ne fait aucun doute que la quasi-totalité des surfaces consommées en extension inscrites dans les S.Co.T. étudiés concerne bien des terres arables.

Les espaces agricoles de ce fait n'apparaissent pas en tant que tels dans l'évaluation environnementale ce qui pose ainsi la question de la fiabilité des incidences appréciées.

Dans cet objectif de réduction de la consommation, les documents énoncent une série de mesures passant notamment par une organisation multipolaire du territoire devant organiser et maîtriser le développement autour des polarités ainsi définies et devant limiter l'urbanisation diffuse consommatrice des espaces agricoles ; mais les documents énoncent également dans ce sens des recommandations en termes de densité résidentielle, de renouvellement urbain (s'appuyant en particulier sur les préconisations énoncées dans la Charte Agriculture et Urbanisme).

Une protection plus explicite de certains espaces est évoquée à travers la Charte foncière de l'Anjou et l'identification de secteurs à préserver strictement. Ainsi, une protection est-elle « attendue » par « effet induit » à travers l'identification des espaces agricoles « ordinaires » et remarquables comme les Basses Vallées Angevines dans la « trame verte et bleue » et dans l'objectif de préserver ou de conforter des corridors écologiques, ou encore dans les Mauges avec la préservation du bocage et à travers lui la préservation des paysages et espaces

agricoles. Un autre effet induit est mentionné avec la rapide évocation dans les deux documents du développement de l'agriculture biologique et des circuits courts.

Si le S.Co.T. du Pays Loire-Angers semble vouloir aller plus loin en matière de documents d'orientation dans ce domaine avec l'élaboration de Schémas de référence, ces derniers sont cependant sans valeur réglementaire ni « contractuelle », tout au plus faut-il les comprendre comme des supports pédagogiques d'aides à la décision.

Dans les faits, c'est le renvoi aux P.L.U. qui persiste pour la mise en œuvre des mesures énoncées dans le S.Co.T. avec l'incertitude de leur portée effective sur le territoire ; dans ce sens, les documents d'urbanisme n'offrant pas de garanties suffisantes dans la durée compte tenu de leur caractère « volatil », l'avis défavorable de l'I.N.A.O. sur le S.Co.T. du Pays Loire-Angers en particulier pose ainsi la question de la fiabilité des documents dans le temps. En substance, les S.Co.T. pourraient apparaître dans ce domaine comme des documents d'intentions misant sur les effets positifs attendus des mesures proposées mais sans véritable engagement contractuel (à défaut d'être opposable) compte tenu notamment de la difficulté à disposer, d'une part, d'un véritable état initial identifiant la part du résidentiel, de l'économique, des équipements et infrastructures, d'autre part, d'une véritable capacité de projection faute d'un diagnostic insuffisant, enfin, d'un outil de suivi en temps réel de la réalité de la consommation foncière<sup>269</sup>. Et dans le même temps, l'énoncé dans le document du Pays Loire-Angers que le S.Co.T. n'a pas de prise directe sur les pratiques agricoles, l'aveu d'une impuissance à agir, au-delà de la stricte consommation foncière, sur la composante environnementale de ces espaces.

### **3) La préservation de la biodiversité**

Avec l'adoption du rapport Brundtland en 1987, le Monde rentre véritablement à partir de la fin des années quatre-vingt dans une prise de conscience environnementale globale et dans tous les domaines d'application : réchauffement climatique dès 1988 avec l'installation du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (G.I.E.C.), vulgarisation

---

<sup>269</sup> Au-delà de la volonté politique à mettre en œuvre ces outils, se pose également la question des modalités de suivi permettant notamment d'établir une vision départementale voire régionale du sujet ; la maîtrise technique et l'accès aux outils existants (TERUTI, Corine Land Cover...) restent problématiques pour les E.P.C.I. non dotés d'ingénierie et supposent sans doute d'adapter le suivi aux outils plus immédiatement disponibles pour les collectivités (couverture aérienne IGN, cadastre...)



du trou dans la couche d'ozone dès 1985 par le British Antarctica Survey (B.A.S.)<sup>270</sup>, dépérissement forestier dû aux pluies acides<sup>271</sup>...

C'est également durant la décennie des années quatre-vingt que le sujet de la perte de biodiversité émerge véritablement au plan international, vingt ans après que le Club de Rome ait déjà alerté sur les menaces encourues dans ce domaine. Depuis l'adoption de la charte mondiale de la nature<sup>272</sup> adoptée par l'assemblée générale des Nations unies le 28 octobre 1982, une longue série de dates marquent l'inéluctable affirmation de la nécessité d'enrayer au plan mondial la perte de biodiversité : Convention de Nairobi (Convention sur la Diversité Biologique) adoptée le 22 mai 1992, cinquième Conférence des parties en 2000, Convention de Kuala-Lumpur en 2004, Convention de Curitiba en 2006...Mais c'est sans doute la dixième Conférence des parties à Nagoya (*Objectifs d'Aichi*) en 2010 qui fixent les orientations les plus innovantes en soulignant l'intérêt économique de la nature par les services qu'elle rend et son rôle essentiel dans la lutte contre le changement climatique.

En Europe, dès la fin des années soixante-dix, des mesures sont prises pour protéger l'avifaune sauvage avec la Directive « Oiseaux » de 1979 instaurant les zones de protection spéciale (Z.P.S.), puis la Directive « Habitats » en 1992 à l'origine de la création du réseau Natura 2000. Mais c'est à partir des années 2000 qu'un véritable tournant est pris compte tenu d'un constat global d'échec en matière de préservation de la biodiversité ; l'idée de « réseaux » écologiques voit le jour et se traduit en Europe par le projet de Réseau Ecologique Paneuropéen (R.E.P.), préfiguration des trames vertes et bleues confirmée dans une communication de la commission européenne en 2011 (COM 2011-244) : « *La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel - stratégie de l'UE à l'horizon 2020* ».

---

<sup>270</sup> Léon Teissenrec de Bort, météorologue français, met en évidence en 1902 l'existence de la stratosphère et le rôle de la couche d'ozone dans l'absorption des ultraviolets. En 1974, Paul Crutzen, Mario Molinas et Frank Sherwood Rowland formulent pour la première fois la théorie de l'appauvrissement de la couche d'ozone sous l'impact des chlorofluorocarbones (C.F.C.) issus de la pétrochimie. En 1985, J. Farman du B.A.S. annonce qu'un trou temporaire apparaît chaque printemps dans la couche d'ozone au-dessus de l'Antarctique depuis 1979. Le protocole de Montréal en 1987, faisant suite à la Convention de Vienne de mars 1985, prévoit de réduire la production de C.F.C. de moitié à l'horizon 2000. Face à l'urgence du problème, il est décidé en 1990 avec l'amendement de Londres puis celui de Copenhague en 1992, l'arrêt total de la production des C.F.C. en 2000. Ce traité international a été amendé en 1995 à Vienne, en 1997 à Montréal et en 1999 à Beijing.

<sup>271</sup> C'est principalement aux Etats-Unis et en Europe que le phénomène a été mis en évidence du fait de l'augmentation de l'acidité des précipitations par la présence d'anhydride sulfureux dans l'atmosphère issu de la combustion des combustibles fossiles (le dioxyde de soufre et les oxydes d'azote s'oxydent dans l'air pour former de l'acide sulfurique et de l'acide nitrique). La conférence internationale SILVA sur l'arbre et la forêt se tient à la Sorbonne à Paris en 1986 à l'initiative de la France et de l'Allemagne, les deux pays les plus lourdement touchés. En 1988, la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue portée (*Convention on Long-Range Transboundary Pollution*) engage les signataires à limiter les émissions d'oxydes d'azote à leur niveau de 1987. Avec la délocalisation industrielle, de nouveaux pays sont désormais touchés : Asie du Sud-Est, Chine, Japon.

<sup>272</sup> Elaborée par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (U.I.C.N.).

Reprenant les orientations de la Commission européenne, la France publie en 2011 sa nouvelle Stratégie Nationale pour la Biodiversité 2001-2020 qui s'appuie sur les *Objectifs d'Aichi* et les dispositions introduites par les lois Grenelle, notamment le titre II de la loi Grenelle 1 ayant pour libellé « *Biodiversité, écosystèmes et milieux naturels* » et affichant des ambitions claires dans le domaine : stopper la perte de biodiversité sauvage et domestique, restaurer et maintenir ses capacités d'évolution.

Ces objectifs, confortés par la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010, assignent clairement une nouvelle ambition écologique pour les documents d'urbanisme : (...) l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels, (...) la préservation des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (...).

### 3-1) Le rapport de présentation - Introduction

Si les deux documents font référence explicitement dans le document introductif du rapport de présentation à la constitution d'une « trame verte et bleue », et de manière anticipée à la loi Grenelle 2 pour le S.Co.T. du Pays Loire Angers, nous verrons plus loin que la principale interrogation à ce stade du document concerne la dissociation du volet environnemental du diagnostic dans le rapport d'état initial de l'environnement. Cette organisation du document répond de manière très normative aux exigences du code de l'urbanisme (Art. R. 122-2) et pourrait avoir deux effets antagonistes. En effet, cette organisation peut faciliter l'accès et la lisibilité des données environnementales qui sont traitées distinctement du diagnostic et de ce fait avoir une vertu pédagogique. Mais à contrario, cette même organisation peut conduire à une lecture dichotomique du territoire mettant en confrontation les données traitées dans le diagnostic (habitat, population, économie, transports, équipements...) et de l'autre celles liées à l'environnement écologique du territoire (biodiversité, milieux naturels, eau...). Cette construction pourrait conduire à une lecture de la partie environnement en « confrontation » avec les autres aspects du projet alors qu'elle doit au contraire participer à sa co-construction.

Cette organisation amène à réaliser une évaluation à posteriori du projet proposé en tentant de démontrer, souvent avec difficulté ou approximation, les incidences négatives évitées sur le territoire, et notamment sur les données traitées dans l'état initial de l'environnement, et

encore plus difficilement les incidences positives du projet retenu du point de vue de la biodiversité.

Dans l'esprit de la loi Grenelle 2 considérant les espaces de nature comme une composante à part entière du projet urbain, le diagnostic devrait procéder d'une lecture croisée entre les différentes composantes du territoire, physiques, économiques, sociales, traitées en interaction. Si l'évaluation environnementale tente de répondre à cet objectif, force est de constater que le rapport aboutit le plus souvent à l'appréciation des incidences négatives évitées.

Dans ce sens, il conviendrait de passer d'une évaluation environnementale « passive » du projet supposant de limiter ou compenser les nuisances prévisibles ou supposées mais d'une évaluation environnementale « positive » démontrant les incidences attendues du projet (et dans toutes ses thématiques : économie, déplacements, urbanisme...) ayant un effet positif sur l'environnement pour répondre effectivement et concrètement à l'enjeu de « *remise en bon état des continuités écologiques* ».

#### - Le Pays Loire-Angers

Le sujet est abordé dans le document introductif du rapport de présentation dans l'explication des choix retenus pour le Projet d'Aménagement et de Développement Durable et pour le Document d'Orientations Générales. Dès les premières pages du document, le paragraphe intitulé « *Le maintien des équilibres entre espaces urbanisés et espaces naturels, agricoles et forestiers* » fait clairement apparaître un alinéa consacré à « *La préservation de la trame verte et bleue* » évoquant le travail d'identification des « *noyaux de biodiversité*<sup>273</sup> » (avec une hiérarchisation entre « *noyaux remarquables*<sup>274</sup> » et « *noyaux complémentaires* »), l'identification et la protection d'un réseau de liaisons naturelles,

---

<sup>273</sup> Les « réservoirs » de biodiversité (également dénommés « cœur » ou « noyau ») sont l'une des composantes de la trame verte et bleue. Les réservoirs constituent les espaces les plus riches au niveau biodiversité ; ce sont les zones vitales où les espèces réalisent la plupart de leur cycle (reproduction, alimentation, repos...). Les « corridors écologiques » sont des zones utilisées par les plantes ou les animaux pour se déplacer d'un réservoir à un autre. Ils sont indispensables pour satisfaire aux besoins de circulation des espèces : dispersion, recherche de nouveaux territoires, de nouveaux partenaires...

<sup>274</sup> Sites Natura 2000, Z.N.I.E.F.F. de type 1, stations d'espèces végétales rares...

## - Le Pays des Mauges

Le document introductif du rapport de présentation met en évidence cinq enjeux environnementaux dont un premier enjeu d'intégration environnementale *« qui interpelle les modalités de mise en valeur du territoire, d'urbanisation, la gestion paysagère, la constitution d'une véritable armature naturelle à l'échelle du S.Co.T. (...) Le maintien voire le développement d'une armature naturelle (trame verte et trame bleue), pour maintenir la biodiversité du territoire et préserver sur le long terme les ressources naturelles (eau notamment), est un axe nécessaire du S.Co.T. Il s'agit de garantir les liens fonctionnels entre les différents espaces pour que le rôle environnemental des forêts, du bocage, des cours d'eau et des zones humides puisse s'exercer dans de bonnes conditions et profiter au territoire ».*

Dans le scénario de développement retenu, l'environnement est préservé et valorisé au travers :

- *« L'organisation de la trame verte et bleue aux fins de gérer les pressions sur les milieux naturels mais aussi indirectement sur l'agriculture, de participer à une politique de valorisation patrimoniale et touristique, d'améliorer la qualité de l'eau ;*
- *Une gestion adaptée du bocage pour des résultats sur la qualité écologique des connexions, la maîtrise des ruissellements et des pollutions, la sauvegarde des caractéristiques du paysage ».*

Annonçant les orientations prises dans le P.A.D.D., le document précise que *« le P.A.D.D. répond à la nécessaire préservation des espaces naturels d'intérêt écologique et qui doit permettre de constituer des pôles de biodiversité structurant le réseau global d'une trame verte et bleue ».*

### 3-2) Le diagnostic

Répondant à l'article L. 122-1-2 du code de l'urbanisme supposant que le rapport de présentation s'appuie sur un diagnostic et plus précisément sur l'article R. 122-2 indiquant que le rapport doit exposer le diagnostic, les deux documents présentent une organisation similaire renvoyant la partie environnementale, et notamment les éléments relatifs à la biodiversité, à la partie « Etat initial de l'environnement ». Cette organisation répond à l'application de la directive européenne du 27 juin 2001 relative à l'évaluation

environnementale des plans et programmes et à laquelle sont soumis les S.Co.T.<sup>275</sup> Au titre du diagnostic territorial, le rapport de présentation doit « *analyser l'état initial de l'environnement* » (« *et les perspectives de son évolution* », article R. 122-2 du Code de l'urbanisme) sous tous ses aspects (faune, flore, biodiversité, paysage, sol, eau, air, climat, nuisances, santé, sécurité, salubrité) ; cette exigence réglementaire est ainsi traduite par les bureaux d'études par l'extraction de l'état initial de l'environnement dans un document connexe au diagnostic. Cette organisation, si elle facilite la lecture du document, tronque le diagnostic d'une partie de son contenu environnemental (qui apparaît davantage comme une synthèse des principaux enjeux environnementaux) et peut donner l'illusion que l'évaluation environnementale ne porterait que sur les éléments traités dans l'état initial de l'environnement et non sur l'intégralité du projet porté par le S.Co.T.

#### - Le Pays Loire-Angers

Dans sa première partie consacrée au « *Dynamiques territoriales* », le diagnostic présente un chapitre intitulé « *Une diversité exceptionnelle de paysages et d'ambiances* » à travers lequel divers paragraphes dressent un portrait environnemental synthétique du territoire, plus particulièrement au travers de ses caractéristiques paysagères. Un deuxième chapitre intitulé « *Nature et lieux d'aménité jusqu'au cœur urbain* » aborde plus directement la question des milieux naturels mais principalement sous l'angle de leurs accès et usages. Un court paragraphe aborde « *l'enjeu d'entretien des Basses vallées angevines* » et leur rôle dans les « *continuités vertes et bleues qui structurent le territoire, abritent des milieux sources pour la biodiversité et qui, dans le cadre d'une ouverture raisonnée aux habitants, répondent à la demande croissante de nature et de paysage* ».

---

<sup>275</sup> De l'obligation de respecter l'environnement que posait la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, reprise par l'article 3 de la charte constitutionnelle de l'environnement du 1<sup>er</sup> mars 2005, la loi Grenelle 2 tire l'obligation pour les documents d'urbanisme de faire l'objet d'une évaluation environnementale destinée à étudier préalablement dans quelle mesure les choix opérés par le document pourraient affecter ou non l'environnement. A cet effet, les articles R.122-2 et R. 123-2 du code de l'urbanisme disposent que l'élaboration des S.Co.T. et P.L.U. doivent être accompagnés d'un rapport analysant l'état initial de l'environnement, les effets des options retenues sur l'environnement et les mesures de protection projetées. La directive n° 2001/42/Ce du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation de certains plans et programmes sur l'environnement a généralisé l'obligation d'effectuer une évaluation environnementale en posant dans son article 3 le principe selon lequel « *une évaluation environnementale est effectuée, conformément aux articles 4 et 9 pour les plans et programmes (...) susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement* ». Cette directive a été transposée en droit français par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 codifiée dans le code de l'environnement (art. L. 122-4 et suivants) et de l'urbanisme (art. L. 122-10 et suivants). Source : Droit de l'urbanisme, Dictionnaire pratique, Le Moniteur, sous la direction de Yves Jégouzo.

Comme nous l'avons abordé précédemment, la question plus spécifique de la consommation des espaces naturels est abordée dans les aspects liés à la dynamique territoriale mais sans développement plus détaillé.

#### - Le Pays des Mauges

Répondant strictement à l'organisation du document telle qu'évoquée en introduction des paragraphes consacrés au diagnostic, le document du Pays des Mauges renvoie l'examen de toutes les données environnementales aux documents de l'état initial de l'environnement.

### 3-3) L'état initial de l'environnement

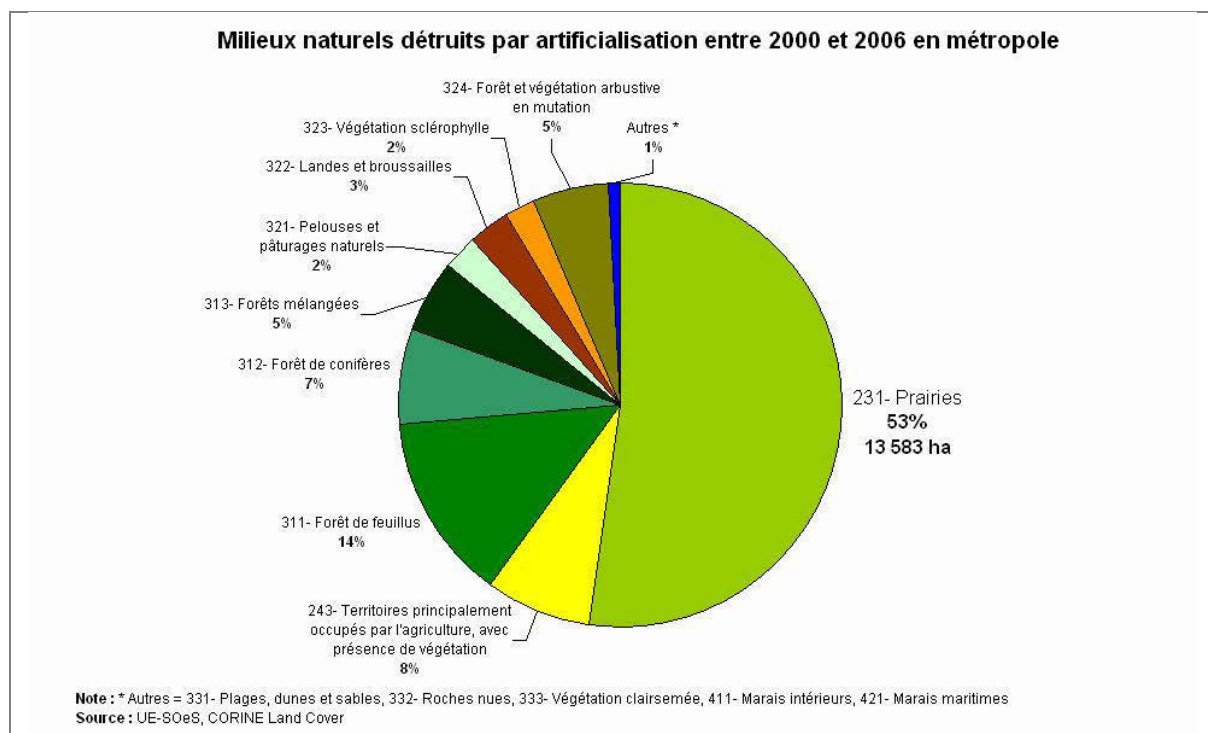
#### - Le Pays Loire-Angers

Le document de cent-trente-huit pages consacré à l'état initial de l'environnement consacre vingt-huit pages au chapitre explicitement intitulé « Biodiversité ». Cet état des lieux exhaustif présenté sous l'intitulé « *Des espaces de grande valeur écologique* » met en évidence les caractéristiques écologiques du territoire :

- Les deux sites majeurs des Basses vallées angevines et la Vallée de la Loire inscrits dans le réseau Natura 2000 ;
- Plus d'un quart du territoire couvert par les Z.N.I.E.F.F. de type I et II ;
- Neuf communes couvertes par les zones écologiques du parc Naturel Régional Loire-Anjou-Touraine (« zones d'intérêt écologique majeur » constituées par les zones humides de la Vallée de la Loire et des « zones d'intérêt écologique fonctionnel » constituées par des espaces de bocage, de bois et de zones humides plus modestes) ;
- Le bocage angevin (qui constitue la partie la plus importante des espaces en Z.N.I.E.F.F. après les zones humides) dont la pérennité et la fonctionnalité écologique sont étroitement liées aux pratiques d'élevage adossées à des mesures agro-environnementales ;
- Des espaces forestiers très fractionnés, associés à des espaces de landes, et principalement sous gestion privée ;
- Des parcs et espaces verts urbains complétant la trame végétale naturelle.

Les pressions qui s'exercent sur le territoire angevin en matière de biodiversité recouvrent les mêmes constats faits au plan national. En effet, les espaces ayant subi les pressions les plus fortes, notamment du fait de la consommation foncière, sont les surfaces en herbe : entre 1996 et 2005, 6 469 ha de surfaces en herbe sont devenues des cultures annuelles entraînant une dégradation des habitats et espèces inféodés à ces milieux.

**Tableau 23 - Observatoire national de la Biodiversité – Indicateurs**



Source : Observatoire National de la Biodiversité, Les indicateurs ; Stratégie Nationale pour la Biodiversité.

Cette dégradation des espaces de prairies constitue une menace sur les espèces « parapluie » dont fait partie le Râle des Genêts<sup>276</sup>, espèce caractéristique des Basses vallées angevines ainsi que la Marouette ponctuée et le Busard des roseaux, espèces figurant dans la Directive « Oiseaux ».

Elle constitue également un risque pour une centaine d'espèces végétales inscrites sur les listes de protection nationale ou régionale, dont vingt quatre plantes sont directement menacées et cinq sont considérées comme prioritaires par la Conservatoire national botanique de Brest : l'Orpin d'Angers, la Gagée de Bohême, la Tulipe sauvage, la Dacobie de Cantabrique et le Peucedan de France.

<sup>276</sup> La protection de son habitat sert également à protéger celui de nombreuses autres espèces faunistiques et floristiques.

Cette situation s'inscrit dans un contexte régional confirmant une érosion globale de la biodiversité :

- En ce qui concerne les oiseaux, sur les deux-cent-soixante-dix-sept espèces observées en Pays-de-la-Loire, soixante-cinq sont menacées dont une trentaine présentes sur le territoire angevin (Sterne naine, Chouette chevêche, Canards souchets et pilets, Sterne pierregarin) ;
- Sur une centaine d'espèces comprenant mammifères, amphibiens et reptiles, quarante-trois espèces sont menacées à différents degrés et onze mammifères, six amphibiens et deux reptiles sont classés en niveau de priorité élevé à très élevé (Castor d'Europe, Campagnol amphibie, Grand Rhinolphe, Vipère péliade, Crapaud calamite) ;
- Sur les soixante-cinq espèces de mammifères connues dans la région, vingt-sept sont considérées comme prioritaires en Pays de la Loire et douze sont potentiellement présentes sur le territoire angevin, notamment les chiroptères ;
- Sur les cinquante-cinq espèces de reptiles, et amphibiens connus en région, seize sont considérés comme prioritaires et huit sont présentes sur le territoire angevin ;
- Les espèces des milieux agricoles sont les plus fortement menacées avec une régression totale de 20 % à l'échelle nationale pour ce qui concerne les oiseaux (avec notamment l'Alouette des champs et l'Hirondelle rustique).

Si les mesures agro-environnementales<sup>277</sup> mises en œuvre sur le territoire depuis une dizaine d'années ont sans doute permis de freiner le processus d'érosion et d'associer production agricole et protection environnementale sur certains sites à enjeux (label l'éleveur et l'oiseau, Bœuf des vallées dans les Basses vallées angevines), le bilan global reste cependant sur un constat de dégradation et suppose le maintien d'espaces favorables à la biodiversité

Le diagnostic propose dans ce sens un état des lieux des milieux à protéger et comprenant :

- Les « *corridors humides majeurs du système de confluence* » formés par la Loire et les Basses vallées angevines ;

---

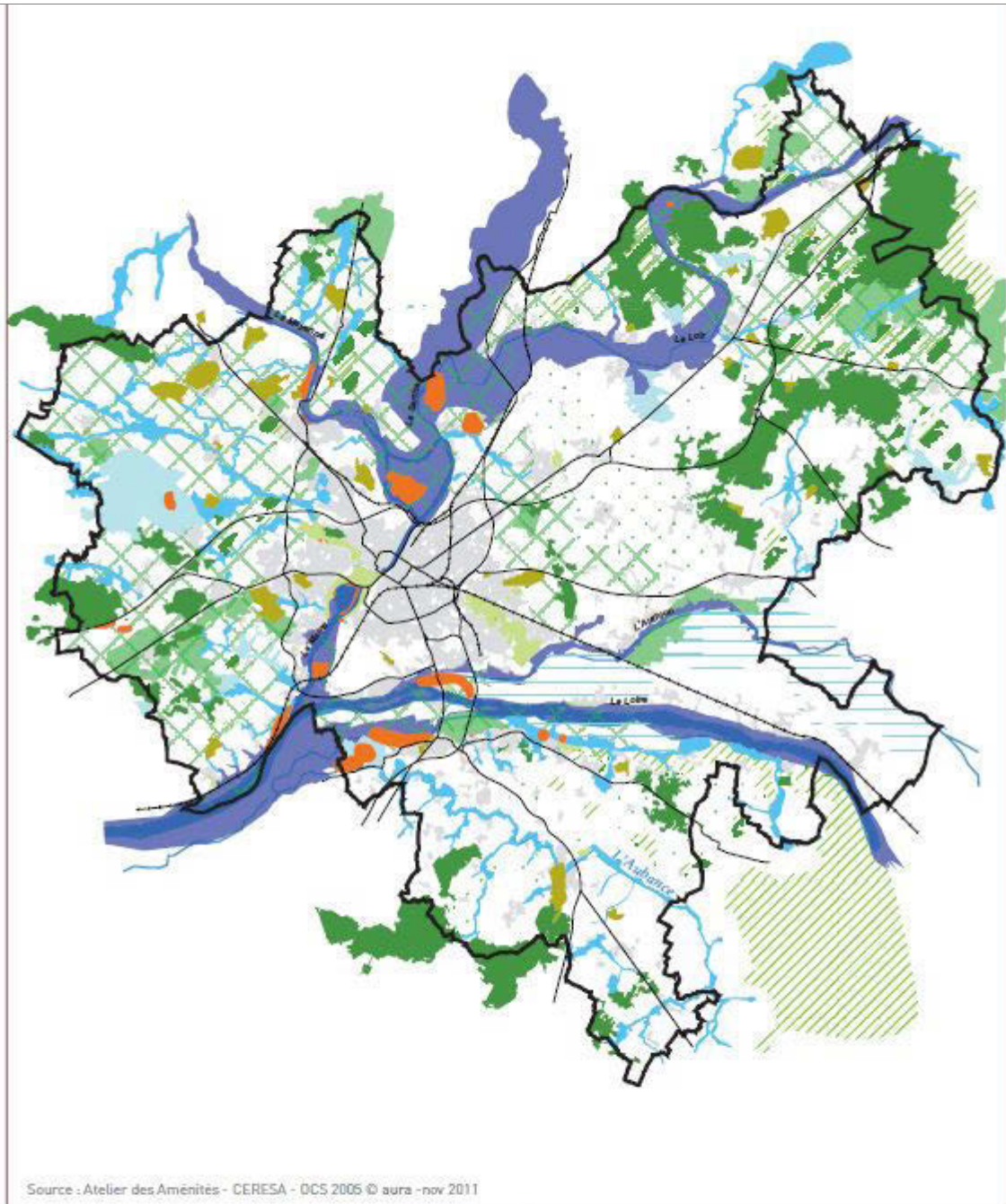
<sup>277</sup> Opération groupée d'aménagement foncier environnement, Opération locale agri-environnement, Contrats territoriaux d'exploitation, Contrats d'agriculture durable, aides à la parcelle... ; ces aides ont été regroupées dans un même fond : Fond Européen Agricole pour le Développement Rural (F.E.A.D.E.R.).



- Les « *corridors humides secondaires reliés aux premiers* » (vallées de l'Aubance, du Brionneau et de l'Authion) ;
- Les ensembles majeurs et remarquables porteurs de biodiversité (Z.N.I.E.F.F. de type 1, Natura 2000, Zones de protection spéciale, Zones spéciales de conservation, Zones d'importance pour la conservation des oiseaux, stations floristiques rares) ;
- Les espaces représentatifs de nature ordinaire et majoritairement inventoriés en tant que Z.N.I.E.F.F. de type 2 ;
- Les ensembles plus ponctuels liés à la présence d'espèces patrimoniales (cavités souterraines, stations floristiques) ;
- Les parcs urbains porteurs de « nature en ville » (Balzac, Saint-Nicolas, Pignerolle, lac de Maine, ardoisières de Trélazé, sablières d'Ecouflant, les Garennes à Juigné-sur-Loire/Saint-Jean-des-Mauvrets, André-Delibes à Saint-Sylvain-d'Anjou).

Préfigurant la trame verte et bleue, la cartographie des milieux favorables à la biodiversité présentée ci-apès offre une vision inversée du territoire où les espaces de nature sont mis en perspective comme composante à part entière du projet de territoire. Ces espaces, ayant pu être considérés pour partie comme la réserve foncière d'extension à l'urbanisation, se voient affectés de nouvelles fonctions (notion de services écosystémiques à travers les écologiques rendus par ces espaces - approvisionnement, régulation - mais aussi économiques, culturels et sociaux) qui supposent leur préservation à travers leur intégration dans la trame verte et bleue.

**Figure 7 - S.Co.T. Loire-Angers - Etat des lieux des milieux favorables à la biodiversité**



Source : Atelier des Aménités - CERESA - DCS 2005 © aura - nov 2011

**Etat des lieux des milieux favorables à la biodiversité**

- |   |   |  |
|---|---|--|
| vallée du réseau principal                | secteur de bosquets denses à très denses            | boisement lié au patrimoine bâti (parc de château) |
| vallée du réseau secondaire               | secteur caractérisé par un semis de petits bosquets | grand parc urbain                                  |
| milieu humide hors vallée                 | secteur de bocage dense à très dense                | station d'espèces floristiques protégées           |
| milieu lié à la présence d'anciens marais | secteur de bocage ouvert à moyennement dense        | zone urbanisée                                     |
| bois et forêts                            |   |  |

Le principal enseignement retiré de cet état initial est la nécessité de prendre en compte l'ensemble des milieux et non plus seulement les espaces emblématiques indispensables à la sauvegarde de la biodiversité ; la protection des milieux et de leur connexion doit également garantir la circulation des espèces et le brassage génétique. Cette connectivité est cependant perturbée par le « grignotage » urbain et pose ainsi un enjeu clef : « *La limitation de la consommation d'espace et de sol par les extensions urbaines et l'intégration des problématiques de biodiversité dans les projets sont essentiels, tout comme les « pénétrantes vertes*<sup>278</sup> » dans la ville dense et la définition de coupures d'urbanisation ».

Dans cet objectif, plusieurs indicateurs de suivi sont proposés :

- suivi du couvert végétal à travers l'occupation du sol ;
  - suivi des zones humides ;
  - linéaires de haies replantées (via aides du Conseil général) et arrachées ;
  - indicateurs faunistiques et floristiques ;
  - liste qualitative des recherches sur la biodiversité du territoire.
- Le Pays des Mauges

Le document d'état initial de l'environnement consacre vingt-six pages à la biodiversité au chapitre « *Biodiversité et fonctionnalité environnementale du territoire* ». Cet état des lieux détaillé des différents espaces naturels, protégés ou inventoriés, préfigure la trame verte et bleue dont les éléments constitutifs sont présentés en synthèse dans une carte présentée ci-après.

La particularité du territoire des Mauges est de s'être appuyée sur une méthodologie de travail originale associant trois acteurs territoriaux : la Chambre d'Agriculture, le Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement Loire Mauges<sup>279</sup> (C.P.I.E.) et Mission Bocage<sup>280</sup>. Ces trois

---

<sup>278</sup> Sans qu'elles soient véritablement explicitées, on peut comprendre ce concept de « pénétrantes vertes » sous deux approches : les espaces verts accompagnant les espaces publics et constituant des éléments du paysage urbain sur lesquels une forme biodiversité « urbaine » minimale peut s'implanter ; de véritables « corridors écologiques » prolongeant les grands corridors naturels constitués par la Maine, la vallée du Brionneau, les Basse Vallées angevines...

<sup>279</sup> Labellisé en 1991, le C.P.I.E. Loire Mauges est une association s'inscrivant dans une démarche d'intérêt général qui a pour but de contribuer, avec les habitants et en favorisant tous les partenariats, à la mise en œuvre d'actions dans les domaines de l'environnement, du patrimoine et du tourisme vert.

<sup>280</sup> Née en décembre 1991, Mission Bocage est une association dont l'objectif initial est l'état des lieux quantitatif, qualitatif et géographique du bocage des Mauges. Ses missions se sont élargies à différents domaines : replantations de haies bocagères et boisements, agroforesterie, valorisation du bois, phytoépuration, conseil en aménagement de milieux naturels et travaux environnementaux, plans de gestion...

structures ont constitué la cheville ouvrière d'un groupe de travail associant différents acteurs : Fédération Régionale des Chasseurs, Fédération de pêche, Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques, Ligue pour la Protection des Oiseaux, syndicats de bassins-versants, Commission Locale de l'Eau des S.A.G.E., Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement de Maine-et-Loire.

La mission confiée au groupe de travail a consisté à définir successivement :

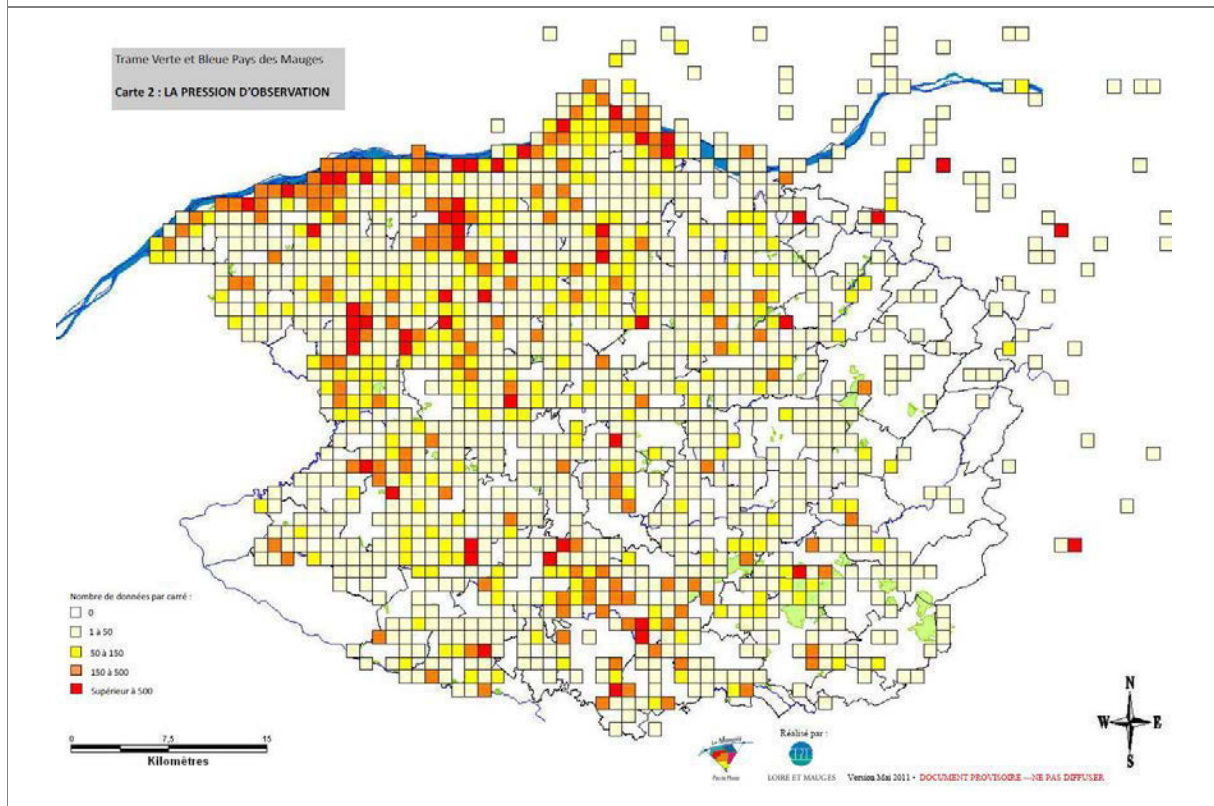
- Les cœurs de biodiversité (dits aussi réservoirs de biodiversité),
- Les corridors écologiques,
- Les ruptures potentielles de continuités.

Mais au-delà de la concertation mise en œuvre, la méthode se singularise par le fait qu'elle s'appuie sur une objectivité scientifique liée à la mobilisation de 148 250 observations de terrain collectées depuis 1995 par le C.P.I.E. Les données géo-référencées (5 131 espèces faunistiques et floristiques) sur une maille d'un km<sup>2</sup> permettent ainsi d'établir une couverture cartographique illustrant la pression d'observation sur le territoire, la diversité biologique et la sensibilité biologique en fonction des espèces rencontrées et figurant sur une liste de protection ou de menace de niveau mondial, européen, national, régional ou local. Précisant et complétant les périmètres de sites naturels faisant l'objet de protection ou d'inventaire (Natura 2000, Z.N.I.E.F.F., arrêté de biotope...), cette méthode a permis d'identifier et de valider les cœurs de biodiversité prioritaires et secondaires.

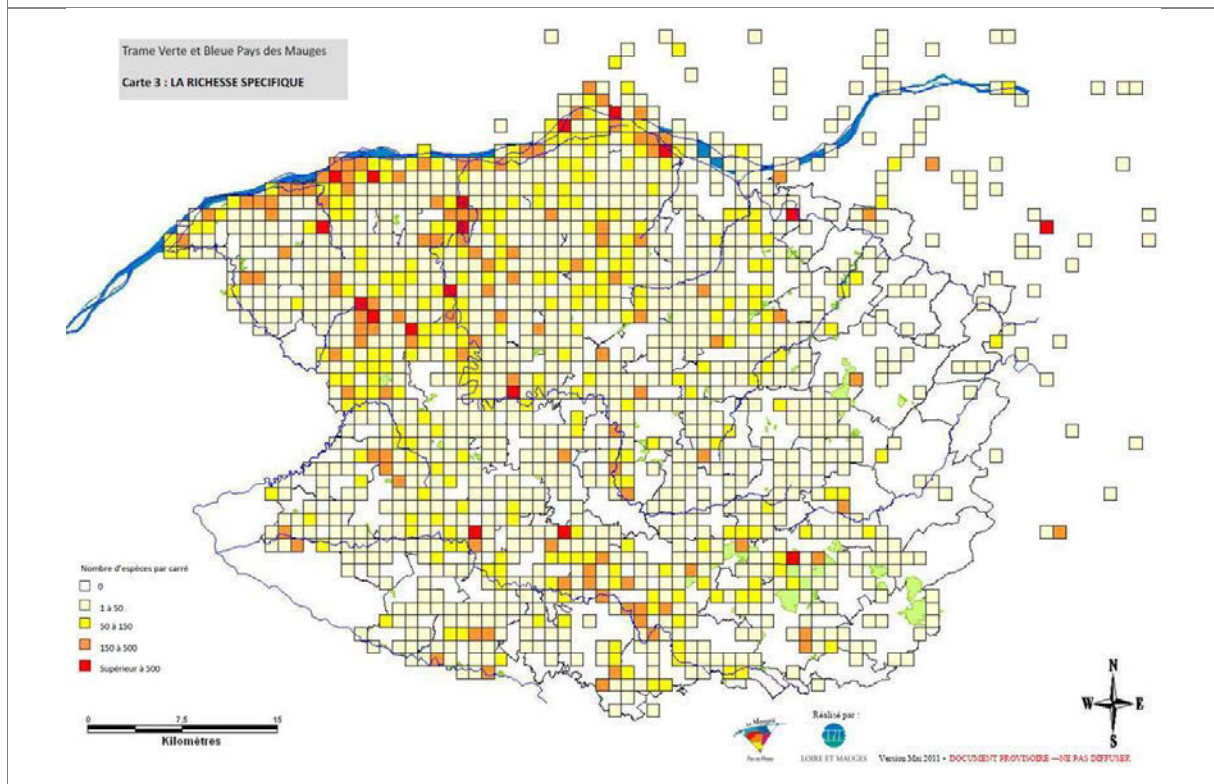
La méthode mise en œuvre sur le territoire des Mauges s'appuie sur la mobilisation de 148 250 observations de terrain collectées depuis 1995 par le C.P.I.E. Les données géo-référencées (5 131 espèces faunistiques et floristiques) sur une maille d'un km<sup>2</sup> permettent d'établir une couverture cartographique illustrant la pression d'observation sur le territoire, la diversité biologique et la sensibilité biologique en fonction des espèces rencontrées et figurant sur une liste de protection ou de menace de niveau mondial, européen, national, régional ou local. Ces données concernent les aspects floristiques et faunistiques sur tous les types de milieux présents sur le territoire, y compris les espèces invertébrées. La pression d'observation étant relativement homogène sur l'ensemble du périmètre d'étude, la méthode présente une fiabilité suffisante pour garantir la pertinence des données collectées. Les trois cartes présentées illustrent et résument la méthode retenue.

**Figure 8 - S.Co.T. des Mauges – Méthodologie de définition des éléments de trame verte et bleue**

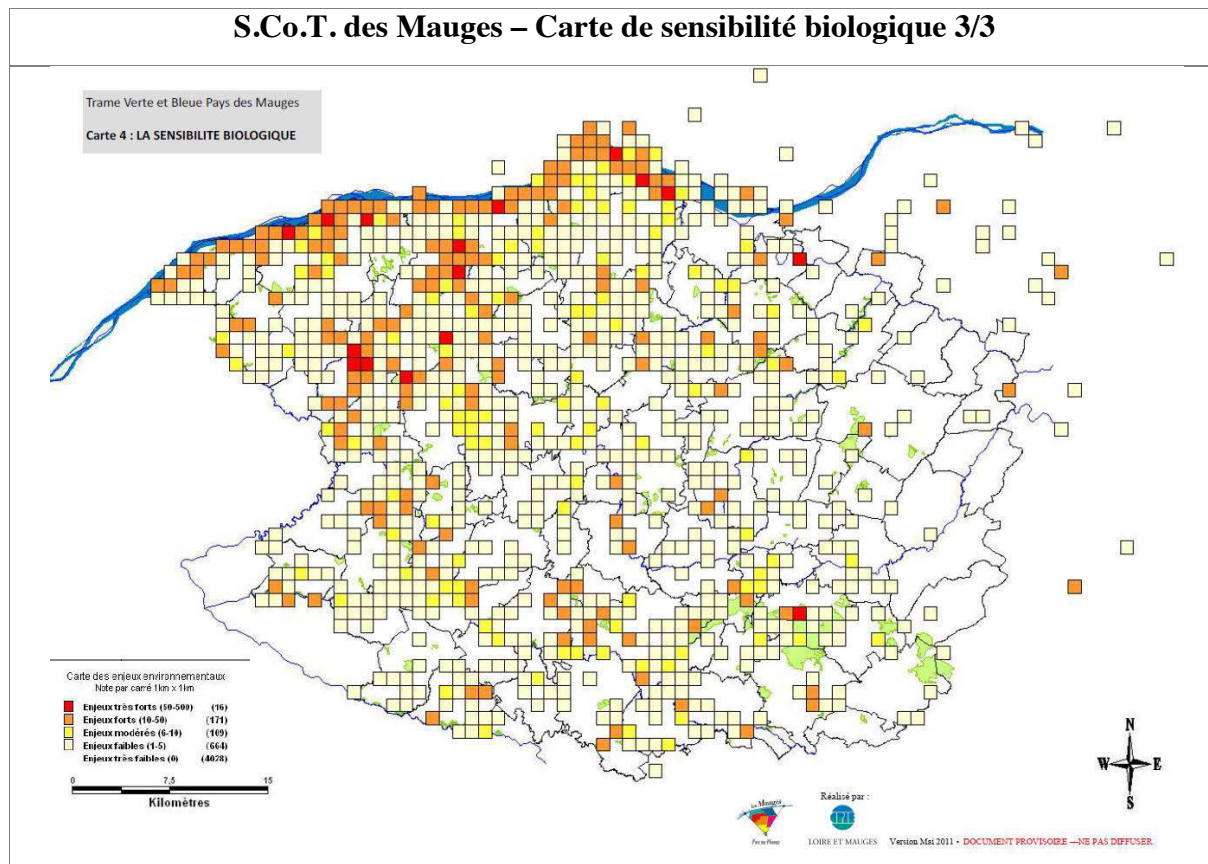
**S.Co.T. des Mauges – Carte de pression d'observation 1/3**



**S.Co.T. des Mauges – Carte de richesse spécifique 2/3**



## S.Co.T. des Mauges – Carte de sensibilité biologique 3/3



*S.Co.T. Pays des Mauges, 2012, S.M.P.M., Etat initial de l'environnement, p.31 à 33*

La première carte indique la pression d'observations sur chaque secteur. Un carré rouge correspond à plus de 500 données observées, un carré orange de 150 à 500, un carré jaune de 50 à 150, un carré jaune clair de 1 à 50, un carré blanc à 0.

La deuxième carte portant sur la richesse spécifique indique le nombre d'espèces différentes observées sur un territoire donné ; plus le nombre d'espèces est élevé, plus le secteur est écologiquement riche. Les écarts varient de 0 à 1 748 espèces par km<sup>2</sup>.

La troisième carte indique la sensibilité écologique selon la présence d'espèces protégées (plus de 50 espèces patrimoniales pour les carrés rouges).

Des listes de protection ou de menaces existent pour la majorité des groupes. Elaborées par des spécialistes à différents échelons territoriaux (listes mondiales, européennes, nationales, régionales...), elles permettent de relever parmi le catalogue exhaustif des taxons, celles qui ont un intérêt patrimonial. Les listes de protection ou de menaces prises en compte dans ce travail sont présentées page suivante. Pour certains groupes ne disposant pas de listes pré-établies au niveau régional ou infra, mais font l'objet de suivis poussés depuis plusieurs

années en Anjou. C'est le cas des Araneae (araignées) et des Coccinellidae (coccinelles), pour lesquelles le CPIE Loire et Mauges a élaboré des listes qui font aujourd'hui référence.

A chaque fois qu'une espèce est associée à une de ces listes au moins, par convention, une note de 1 lui a été affectée (les listes sont présentées ci-dessous). La carte ci-dessous illustre la sensibilité biologique de l'arrondissement (nombre d'espèces patrimoniales par carré). Elle permet directement de caractériser les cœurs de biodiversité.

L'interprétation de cette carte permet de distinguer : les cœurs de biodiversité majeurs (présence d'un ou plusieurs carrés rouges : total espèces patrimoniales supérieur ou égal à 50 ; les cœurs de biodiversité annexes (présence de plusieurs carrés oranges contigus ou proches : total d'espèces patrimoniales supérieur ou égal à 10 et inférieur à 50.

L'analyse de cette carte permet de visualiser immédiatement des ensembles homogènes reconnus pour leur intérêt biologique (vallée de la Loire, moyenne et basse vallée de l'Evre, ensemble « Foucaudière, lande du Fuilet, Leppo », massif forestier de Nuaille-Chanteloup...).

Complétant cette première étape d'état des lieux, la définition des corridors écologiques s'est appuyée sur l'identification des complexes bocagers<sup>281</sup>, des pelouses sèches<sup>282</sup> (localisées sur les coteaux calcaires et facilitée par l'influence méridionale apportée par la vallée du Layon) et des ensembles de mares les plus significatifs<sup>283</sup> venant compléter la trame initiale des cœurs de biodiversité.

Enfin, les ruptures potentielles de continuités ont été cartographiées à partir des données de terrain (secteurs accidentogènes au croisement d'infrastructures de transports, observations des circulations de la faune) et en prenant en considération les futurs projets.

En synthèse, il faut principalement retenir de la méthodologie mise en œuvre par le Pays des Mauges :

- En complément et précision des données d'inventaires existants, l'identification des cœurs de biodiversité à partir d'une connaissance de terrain adossée à des données d'observation collectées depuis plus de vingt ans et géo-référencées ;
- Une hiérarchisation des milieux en fonction de leur sensibilité et de leur fonctionnalité écologique permettant de définir des corridors écologiques propres à chacun des milieux ;

---

<sup>281</sup> Etabli à partir de la campagne de numérisation de 2010-2011 de l'Inventaire Forestier National.

<sup>282</sup> Installées dans un grand axe d'influence méridionale, ces pelouses d'un grand intérêt écologique constituent typiquement un corridor en « pas japonais » du fait de l'isolement de chacune des stations concernées dans ce vaste couloir allant de la vallée du Layon à la Loire.

<sup>283</sup> Inventaire des mares du Maine-et-Loire de 2008 par le Groupe Mare 49.

- Une définition et une cartographie<sup>284</sup> des corridors écologiques à partir d'une analyse fine du terrain croisant les fonctionnalités des différents milieux (boisements, complexes bocagers, zones humides) ;
- Une validation de la trame verte et bleue par les différents acteurs de terrain ;
- Une ambition de remise en bon état des continuités écologiques à partir de cette trame verte et bleue à un horizon de vingt ans privilégiant les territoires les plus sensibles.

Concluant sur la nécessité d'une « *politique globale d'aménagement intégrant la dimension « biodiversité » à la l'échelle de tout le territoire* », l'état initial de l'environnement établit la liste des principaux indicateurs proposés pour le S.Co.T. en matière de biodiversité :

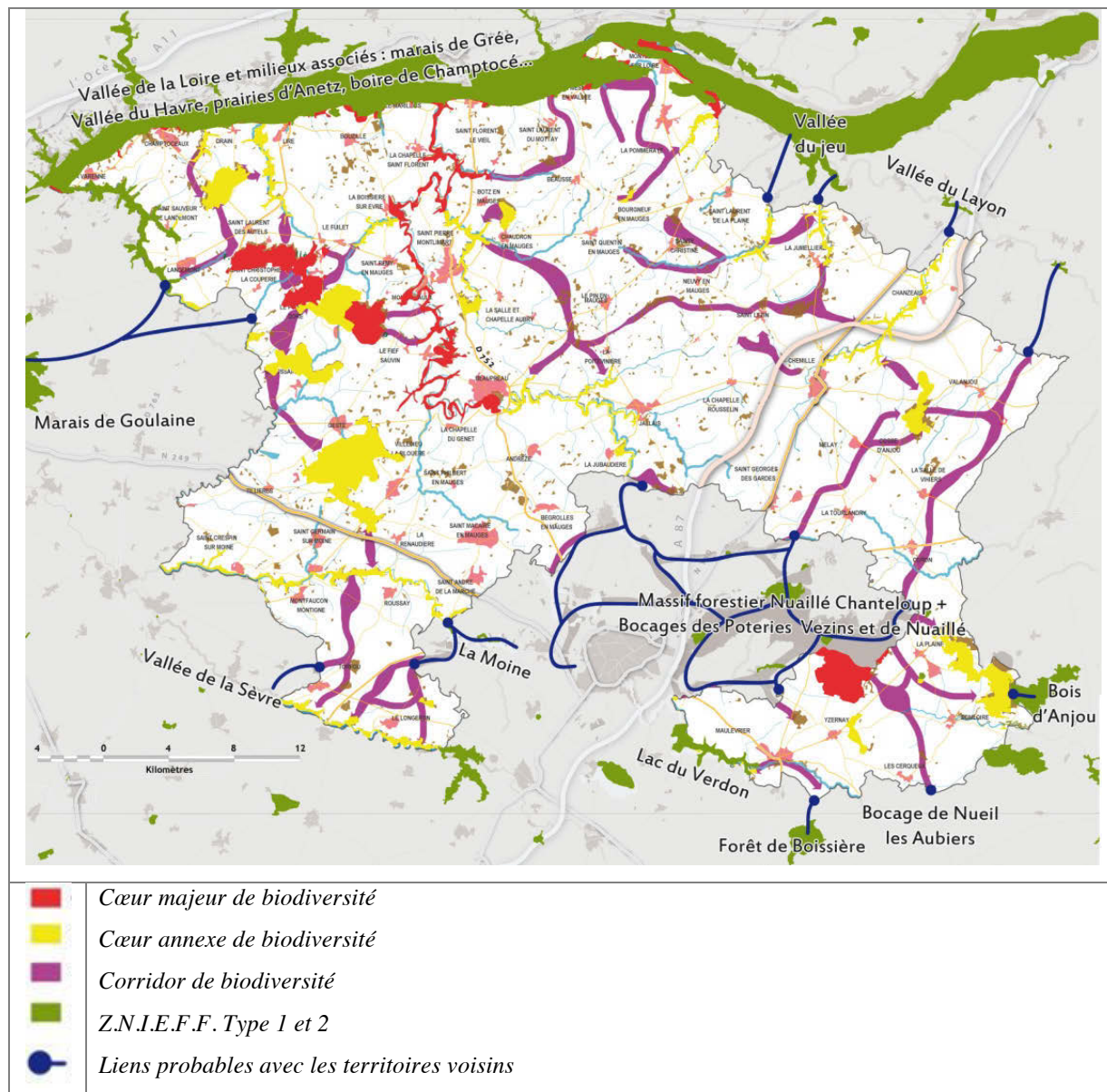
- Evolution des surfaces réservées aux espaces naturels (à mettre en relation avec celles des surfaces urbanisées) ;
- Evolution des pratiques agricoles et des surfaces agricoles gérées de manière respectueuses vis-à-vis de l'environnement (suivi des surfaces en mesures agro-environnementales ou autres contrats à enjeu environnemental.), évolution des surfaces boisées et des linéaires de haies plantées ;
- Evolution du nombre et de la surface d'espace naturel « protégé » (avec différenciation à faire en fonction du type de protection) ;
- Evolution du nombre d'espaces acquis ou gérés spécifiquement pour le patrimoine naturel ;
- Suivi de la mise en œuvre du D.O.C.O.B. ;
- Suivi de la mise en œuvre de la trame verte et bleue ;
- Suivi de l'inventaire et du devenir des zones humides des communes.

---

<sup>284</sup> La cartographie finale des cœurs de biodiversité et des corridors écologiques a été réalisée à partir du report sur photographie aérienne au 1/10 000<sup>ème</sup> des périmètres de ces cœurs, des complexes bocagers les plus stratégiques en matière de préservation ou de renforcement des continuités.



**Figure 9 - S.Co.T. des Mauges - Cœurs de biodiversité prioritaires et secondaires**



Les cœurs de biodiversité correspondent à des entités écologiques fonctionnelles dont les contours ont très majoritairement été dessinés dans le cadre de zonages (Natura 2000) ou d'inventaires (Z.N.I.E.F.F.).

Les différents cœurs de biodiversité ont été caractérisés en fonction de ses dominantes écologiques : lentilles calcaires, plans d'eau, forêts, landes, bocage humide...

Dans la continuité des noyaux, l'identification des corridors écologiques s'est appuyée sur les possibilités et les besoins de mise en relation des cœurs de biodiversité de nature compatible : trame bocagère, bocage humide et réseau hydrographique, landes calcicoles...

Ces corridors privilégient les espaces sur lesquels une faisabilité est avérée à l'échéance du S.Co.T., les autres secteurs constituant des zones à enjeu de reconquête sur le plus long terme.

S.Co.T. Pays des Mauges, 2012, S.M.P.M., Etat initial de l'environnement, p.37

## - De la théorie à la pratique

L'analyse des deux documents met en évidence deux méthodologies distinctes d'élaboration du volet « Etat initial de l'environnement ». Si les deux documents ont pour base commune la mobilisation des données environnementales principalement fournies par la D.R.E.A.L. (inventaires Z.N.I.E.F.F., Natura 2 000...), le document du Pays des Mauges se singularise par un diagnostic beaucoup plus détaillé liée à la présence du C.P.I.E. Loire et Mauges et sa connaissance fine du territoire avec près de trente années de collecte de données écologiques. S'appuyant sur ces données, la définition de la trame verte et bleue ne s'est pas effectuée uniquement à partir d'une approche écologique « encyclopédique » mais bien à partir d'une connaissance « appliquée » du territoire, permettant en particulier de mieux apprécier le fonctionnement écologique de chaque milieu et surtout de proposer des corridors écologiques ayant une réelle fonctionnalité et un réel enjeu écologique. C'est ainsi que certains corridors initialement proposés par le bureau d'étude environnemental ont été remis en cause car témoignant d'un manque de compréhension du territoire. En effet, des propositions de récréation de corridors ont concerné le plateau bocager sur des secteurs où le maillage était particulièrement dégradé. La connaissance du territoire par les trois animateurs du groupe de travail sur la trame verte et bleue (C.P.I.E. Loire et Mauges, Mission Bocage et Chambre d'Agriculture) a permis de contester ces propositions compte tenu du caractère non prioritaire de ce secteur (s'inscrivant plutôt dans une stratégie de reconquête sur le long terme et préfigurant une évolution de la trame dans la prochaine révision du S.Co.T.) au profit du maintien du maillage bocager sur des secteurs moins dégradés. Cette situation vécue sur le Pays des Mauges met en évidence le risque de décalage entre une nécessaire ambition de reconquête des corridors écologiques définis à partir d'une connaissance « encyclopédique » du territoire et la faisabilité de cette reconquête appréciée à partir d'une connaissance physique du terrain mais aussi des acteurs concernés par sa mise en œuvre. En effet, une grande partie des secteurs identifiés en corridors étant constitués par des espaces agricoles, la faisabilité de cette reconquête passe par une appréciation de la capacité du monde agricole à comprendre et s'approprier les enjeux écologiques sous-jacents. C'est par cette connaissance de la réalité du contexte de l'économie agricole des Mauges que la définition de ces corridors a été possible. Mais c'est aussi parce que les animateurs et acteurs de ce groupe de travail sont des interlocuteurs quasi quotidiens du monde agricole que les orientations proposées ont pu être acceptées, notamment par une approche portée depuis plusieurs années par Mission

Bocage démontrant que la trame bocagère constitue une composante de l'outil de travail par l'ensemble des services qu'elle peut rendre : protection des sols, rétention des intrants, refuge des auxiliaires<sup>285</sup>, production de biomasse...

La démarche mise en œuvre par le Pays des Mauges pour la définition de sa trame verte et bleue soulève au final la question la faisabilité de la mise en œuvre effective de cette trame sur le territoire. La seule définition d'une trame verte et bleue dans un document d'urbanisme, adossée à quelques prescriptions d'inconstructibilité, peut-elle suffire à assurer la bonne remise en état des continuités écologiques sans une action significative associant les acteurs locaux et en particulier le monde agricole ?

### 3-4) L'articulation avec les autres plans et programmes

Le thème de l'environnement et plus particulièrement celui de la biodiversité constitue un des sujets pour lequel le nombre de documents à prendre en considération est le plus important, associant des échelles et des portées réglementaires différentes. Si la vocation « intégratrice » du S.Co.T. prend tout son sens par rapport à cette profusion de documents, en particulier par la définition d'une trame verte et bleue synthétisant l'ensemble des enjeux écologiques, la difficulté reste pour le S.Co.T. la prise en compte des espaces dits de nature ordinaire ne bénéficiant pas d'inventaire et de protection et faisant pourtant partie intégrante de celle-ci notamment à travers les espaces constitutifs des corridors écologiques. Au-delà de la nécessaire articulation du S.Co.T. avec les autres plans et programmes, et comme évoqué précédemment avec l'exemple du Pays des Mauges, la problématique essentielle semble porter sur la méthodologie de définition et d'appropriation de cette trame par les acteurs locaux.

#### - Le Pays Loire-Angers

Les documents auxquels se réfère le S.Co.T. dans ce domaine sont de nature et d'échelle très différentes :

---

<sup>285</sup> Les auxiliaires de culture sont des êtres vivants détruisant les ravageurs ou atténuant leurs effets. Il s'agit souvent d'animaux consommant les ennemis des cultures (insectes comme les coccinelles, carabes, araignées, certains oiseaux, chauves-souris...) mais aussi des parasites ou micro-organismes provoquant des maladies au sein des populations de ravageurs. L'utilisation volontaire de ces auxiliaires est désignée sous le terme de « lutte biologique ».

- Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux Loire Bretagne 2010-2015 (S.D.A.G.E.) et les cinq Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (S.A.G.E.) des bassins-versants de la Mayenne, Layon-Aubance, Authion, Loir et Sarthe aval, en particulier sur le volet écologique de ces schémas mais que nous traiterons dans le chapitre consacré à l'eau ;
- Les Orientations Régionales de Gestion et de Conservation de la Faune Sauvage et de ses Habitats (O.R.G.F.H. – 2005) ;
- La Stratégie régionale pour la biodiversité, dont la traduction effective doit se faire à travers le Schéma Régional de Cohérence Ecologique<sup>286</sup> ;
- La Charte du parc Naturel régional Loire-Anjou-Touraine (2008-2020) faisant référence dans son axe 1 à l'action « *1.Préserver la biodiversité* » ;
- Le Plan départemental des espaces naturels sensibles.

Il faut également noter le rappel des accords et traités internationaux dans ce domaine présentés en premier lieu dans le document (Convention de Ramsar, Convention de Bonn, Convention de Berne, Convention de Vienne, Directives Oiseaux et Habitats), rappel qui peut avoir une vocation pédagogique et renforcer ainsi l'enjeu écologique du territoire par la présence de sites concernés par l'ensemble de ces conventions.

Enfin, il est fait référence à la Stratégie nationale pour la biodiversité (2004) et aux dispositions prises dans le S.Co.T. (trame verte et bleue, limitation de la consommation foncière...) participant aux orientations attendues dans la stratégie nationale.

#### - Le Pays des Mauges

Le document du Pays des Mauges s'appuie sensiblement sur les mêmes documents présentés selon leur rapport de compatibilité ou de prise en compte avec le S.Co.T. : Directive Territoriale d'Aménagement de la Loire, S.D.A.G.E. Loire Bretagne, S.A.G.E. des différents bassins versants concernés, programmes des sites Natura 2000, Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire Pays de la Loire, Plan départemental des espaces naturels sensibles...

En revanche, il n'est pas fait référence dans cette partie au Schéma Régional de Cohérence Ecologique du fait de son engagement tardif par rapport à la date d'arrêt du S.Co.T. La

---

<sup>286</sup> L'élaboration du Schéma Régional de Cohérence Ecologique des Pays de la Loire a été engagée au printemps 2011 ; la définition des réservoirs de biodiversité régionaux doit intervenir à la fin de l'année 2013.

référence apparaît cependant dans le D.O.O. dans la troisième partie consacrée à « *L'armature environnementale du territoire* ».

- Simplifier pour plus d'efficacité

L'abondance des textes et documents, notamment illustrée par le document du Pays Loire-Angers, que le S.Co.T. doit prendre en compte ou avec lequel il doit être compatible fait émerger plusieurs réflexions.

D'une part, cette abondance de textes réglementaires (traités, conventions, directives...) illustre l'enjeu des questions écologiques et de biodiversité en particulier, enjeu très clairement énoncé par la loi Grenelle 2 et assignant aux documents d'urbanisme des objectifs ambitieux dans ce domaine (remise en bon état des continuités écologiques).

D'autre part, l'intégration de ces textes dans le système législatif français rend plus complexe la lecture de la portée des documents d'urbanisme dans ce domaine ; comment apprécier la réelle prise en compte d'enjeux écologiques au-delà de la simple énumération et identification de réservoirs de biodiversité qui seront réputés protégés dans le S.Co.T. ?

Ensuite, cette profusion d'outils pose la question de la cohérence de leur contenu et de leur articulation entre des acteurs de natures différentes : services de l'Etat (traités, conventions et directives), E.P.C.I. (S.D.A.G.E., S.A.G.E., charte de P.N.R.), collectivités territoriales (S.R.C.E., E.N.S.)...

Enfin, comment dans ce dispositif, les plans locaux d'urbanisme peuvent-ils effectivement participer à la remise en bon état des continuités écologiques au-delà de leur action sur le zonage et de l'occupation des sols ?

Face à la complexité des questions écologiques et à la multiplicité des outils mobilisés, une plus grande lisibilité ne serait-elle pas nécessaire et ne serait-elle pas le gage d'une meilleure pédagogie ? Compte tenu du rôle que joue l'Etat dans ce domaine, en particulier en tant qu'autorité environnementale et assurant ainsi le rôle de « gardien du temple » des enjeux écologiques internationaux et nationaux, la question de la biodiversité dans les S.Co.T. ne devrait-elle pas être abordée à travers la prise en compte de deux documents devant assurer la synthèse et la cohérence des enjeux dans ce domaine :

- La Stratégie nationale pour la biodiversité (S.N.B. 2011-2020),
- Le Schéma de Régional de Cohérence Ecologique<sup>287</sup>.

---

<sup>287</sup> Le contenu du Schéma Régional de Cohérence Ecologique est défini par le décret n° 2012-1492 du 27 décembre 2012. Le document doit comprendre une cartographie au 1/100 000<sup>ème</sup> ; il est révisable tous les six ans.

Soumis à enquête publique, ce dernier document constituera à terme le document de référence en matière de biodiversité et devrait ainsi faciliter la prise en compte des données dans ce domaine. Il faut cependant souligner que le document constitue bien un plan d'action stratégique mais ne comporte aucune obligation à agir, restant strictement dans une relation règlementaire de prise en compte en ce qui concerne les S.Co.T. et les P.L.U.

### 3-5) L'évaluation environnementale

#### - Le Pays Loire-Angers

Faisant référence à la prise en compte anticipée des exigences de la loi Grenelle 2, le document rappelle la présence dans son contenu de dispositions relatives à « *l'identification et la protection d'une trame verte et bleue reliant les principaux ensembles naturels* » ».

L'intégration de l'environnement dans l'économie générale du projet est justifiée à partir de l'organisation multipolaire proposée, encadrée par une « *armature verte et bleue* » à l'intérieur de laquelle la « *trame verte et bleue* » identifie et préserve les continuités d'espaces naturels qui traversent le territoire. L'arrêt de l'étalement urbain et de la consommation foncière apparaît dans le document comme le dispositif devant alléger les pressions sur les espaces naturels.

Dans ce sens, le document rappelle au chapitre consacré aux dispositions spécifiques relatives à l'environnement le rôle que joue cette « *armature verte et bleue* » et le « *maintien de la biodiversité* » à partir de la définition de la trame verte et bleue.

L'évocation du scénario au fil de l'eau rappelle les impacts les plus importants sur l'environnement : isolement des noyaux de biodiversité, fragmentation et cloisonnement des ensembles naturels, aggravation de la perturbation des milieux aquatiques...

Parmi les grandes orientations du S.Co.T et de leurs incidences sur l'environnement, « *la consolidation de la trame verte et bleue* » apparaît comme un axe majeur dont les répercussions couvrent d'autres champs : santé publique, qualité de l'eau, qualité paysagère.

---

Le document doit définir au plan régional les continuités écologiques à partir des réservoirs et corridors écologiques identifiés. Son objectif est d'assurer, par la protection de ces continuités, la préservation des espèces et habitats. Il doit également permettre la mobilité des espèces au plan local, régional, national et européen mais aussi permettre le déplacement des espèces lié au changement climatique. Le contenu du S.R.C.E. est défini par les articles R. 371-26 à R. 371-31 du Code de l'environnement.

Affirmée dans le P.A.D.D., cette trame est définie dans le D.O.G. et déclinée sur le pôle métropolitain et les sept polarités par des schémas de référence.

Le chapitre intitulé « *Les orientations relatives à la trame et à l'armature vertes et bleues* » vient préciser le contenu de cette trame composée de « *noyaux remarquables*<sup>288</sup> » et de « *noyaux complémentaires*<sup>289</sup> » de biodiversité et de « *liaisons écologiques à conforter* » entre ces différents noyaux.

Par ailleurs, le document précise que « *le document d'orientations générales demande aux P.L.U. de protéger la trame verte et bleue par un zonage non constructible, en intégrant tels quels les périmètres des noyaux remarquables et en précisant le tracé des noyaux complémentaires et des liaisons écologiques (...). Enfin, différentes recommandations sont émises par le D.O.G., pour inciter notamment à une gestion écologique des espaces de la trame* ».

Ces mesures sont reprises dans le tableau de synthèse identifiant les principales incidences du S.Co.T., les mesures de prévention, réduction ou compensation proposées ainsi que les indicateurs de suivi de l'environnement retenus dans le document.

---

<sup>288</sup> Périmètres d'inventaires et de protections fortes.

<sup>289</sup> Moins exceptionnels que les précédents mais constituant des milieux sources importants pour la biodiversité.

**Tableau 24 - S.Co.T. Loire-Angers - Evaluation environnementale - Indicateurs d'objectifs environnementaux et indicateurs de suivi de l'état de l'environnement - Environnement biologique**

Objectifs du SCoT	Incidences du SCoT		Mesures de prévention/ réduction/ compensation des incidences négatives
	Incidences positives	Incidences négatives	
<b>1. Les milieux naturels</b>			
<p>« Favoriser le maintien de la biodiversité » par la protection d'une trame verte et bleue inconstructible.</p> <p>Prise en compte des continuités biologiques par les projets d'infrastructures.</p> <p>Prise en compte des continuités et pénétrations naturelles en ville dans la conception des projets urbains.</p> <p>Inventaire des zones humides dans les PLU.</p>	<p>Réduction de la fragmentation des habitats et des continuités écologiques, grâce à l'institution de la trame verte et bleue et à l'arrêt du mitage de l'espace rural par l'urbanisation.</p> <p>Perspectives de rétablissement de continuités interrompues au niveau des « continuités à conforter » mentionnées par le DOG (traversées routières et autoroutières).</p> <p>Protection durable accordée à un grand nombre d'espaces naturels, y compris présentant un intérêt local ; meilleure prise en compte de la « biodiversité ordinaire ».</p>	<p>Essentiellement liées</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- à la consommation d'espaces agricoles et naturels par les polarités</li> <li>- à la réalisation de nouvelles routes (consommation d'espace et coupures possibles), sachant que le DOG fixe des obligations de maintien ou rétablissement de continuités.</li> </ul>	<p><b>Le dispositif des polarités, y compris les mesures de renforcement du pôle métropolitain, est en lui-même une mesure de réduction des impacts de l'urbanisation.</b></p> <p><i>Les impacts des polarités et infrastructures devront faire l'objet d'études dans le cadre des procédures administratives, l'accent devant être mis (conformément aux dispositions du DOG) sur la recherche de rétablissement des continuités biologiques.</i></p>



## 2. La flore et la faune

« Favoriser le maintien de la biodiversité » par la protection d'une trame verte et bleue inconstructible.

Prise en compte des continuités biologiques par les projets d'infrastructures.

Prise en compte des continuités et pénétrations naturelles en ville dans la conception des projets urbains.

Réduction de la fragmentation des habitats et des continuités écologiques, grâce à l'institution de la trame verte et bleue et à l'arrêt du mitage de l'espace rural par l'urbanisation.

Protection durable accordée à un grand nombre d'espaces naturels nécessaires à la faune et à la flore, y compris des espaces présentant un intérêt local.

Essentiellement liées :

- à la consommation d'espaces agricoles et naturels par les polarités
- à la réalisation de nouvelles routes (consommation d'espace et coupures possibles pouvant poser problème pour les déplacements de la faune).

**Le dispositif des polarités, y compris les mesures de renforcement du pôle métropolitain, est en lui-même une mesure de réduction des impacts de l'urbanisation.**

*Les impacts des polarités et infrastructures devront faire l'objet d'études dans le cadre des procédures administratives, l'accent devant être mis (conformément aux dispositions du DOG) sur la recherche de rétablissement des continuités biologiques.*

## 3. Les sites Natura 2000

Favoriser le maintien de la biodiversité en intégrant les sites Natura 2000 dans le projet de trame verte et bleue.

L'identification de la trame verte et bleue et les dispositions prévues pour sa conservation constituent des garanties supplémentaires pour les sites Natura 2000. De plus, la démarche TVB permet de préserver ou renforcer des continuités écologiques en périphérie de sites Natura 2000. (cf notions de « liaisons écologiques à conforter, de principe de liaison écologique à créer. Pour les grands sites, notamment UNESCO également concernés par un classement Natura 2000, la prescription prévoit que l'accueil d'équipements, d'aménagements ou d'hébergements touristiques sera conditionné au respect des milieux naturels.

Le projet de contournement routier sud de Seiches-sur-le-Loir frôle le site Natura 2000 des Basses vallées angevines, mais il ne devrait pas y avoir d'impact direct. Un impact est en revanche prévisible sur l'environnement du site.

**Recevabilité sous condition de « respect des milieux naturels, du paysage (...) et des plans de prévention du risque d'inondation ».**

*Projets soumis si nécessaire à évaluation de leurs incidences sur les sites Natura 2000.*

Objectifs du SCoT inscrits dans le PADD et le DOG	Indicateurs de suivi	Précisions méthodologiques (sources, modalités de calcul...)
<b>Thème : la biodiversité</b>		
<p>Préserver la biodiversité par la trame verte et bleue</p> <p>Rétablir les continuités écologiques sur les sites identifiés par le DOG</p>	<p>Suivi de la mise en œuvre effective de la trame dans les documents d'urbanisme ; suivi InterSCoT</p> <p>Suivi des dispositifs de franchissement pour la faune sur les points de fragilité signalés en page 65 du Document d'orientations générales</p>	<p>Occupation du sol 2011 Suivi mise en œuvre dans les PLU</p> <p>Etude d'impact et projets routiers réalisés EPCI et Conseil général, Etat</p>

Thème	Source	Commentaires
<b>2. La biodiversité</b>		
Couvert végétal via l'occupation du sol (cf supra)	Occupation du sol depuis 1996	
Suivi des zones humides.	DDT49, universités, associations naturalistes	
Linéaire des haies structurantes, replantées, arrachées.		Des données sont sans doute déjà disponibles sur certains territoires
Indicateurs faunistiques et floristiques	Démarches en cours	A partir des bases de données existantes
Liste qualitative des recherches sur la biodiversité du territoire	Universités, grandes écoles, Ecole doctorale de l'université d'Angers	

*S.Co.T. Pays Loire-Angers, 2011, S.M.R.A., Evaluation environnementale, p. 48, 4, 51, 62*

Concernant les indicateurs de suivi présentés ci-dessus, il est intéressant de noter que, malgré la multitude de plans et programmes auxquels le S.Co.T. a fait précédemment référence en matière de biodiversité, les indicateurs de suivi proposés dans ce domaine se limitent ainsi à :

- L'occupation des sols (à partir de 2011) comme indicateur de suivi des objectifs environnementaux du S.Co.T. (à partir du suivi des P.L.U.) ; cet indicateur est complété par les études d'impact réalisées en lien avec les projets routiers ;

- Un indicateur de suivi de l'état de l'environnement qui s'appuie sur : l'occupation de sols (1996) pour le couvert végétal. Pour le reste, et en particulier pour les aspects faunistiques et floristiques, l'indicateur renvoie aux données existantes (« *Des données sont sans doute déjà disponibles sur certains territoires* » ...)

Alors que la question de la biodiversité occupe une place importante dans le S.Co.T. du Pays Loire-Angers et que les enjeux écologiques sont effectivement significatifs sur ce territoire, on peut s'interroger sur le caractère très évanescent des indicateurs proposés, associant occupation des sols (avec des dates de référence différentes), études d'impact... A minima et conformément aux orientations proposées dans le D.O.G. et détaillées plus loin, des indicateurs auraient pu être établis pour :

- « *Les noyaux remarquables de biodiversité* » à partir d'un suivi des inventaires faunistiques et floristiques des sites écologiques les plus emblématiques (notamment les sites Natura 2000) ;
- « *Les noyaux complémentaires* » à partir d'une évaluation concernées et de leur situation à l'échéance de révision du S.Co.T. ;
- « *Les liaisons écologiques à conforter* » et « *principe de liaison à créer* » l'effectivité de leur mise en œuvre à cette même échéance.

Comme nous l'avions évoqué pour la question de la maîtrise de la consommation foncière, l'évaluation environnementale du projet sur la biodiversité semble adopter la même posture escomptant un effet positif des mesures prises en matière d'organisation du territoire (l'organisation de l'urbanisation autour des polarités) pour atténuer la pression sur les espaces naturels, sans pour autant définir un objectif mesurable à travers des indicateurs clairs et communicables.

## - Le Pays des Mauges

Dans un document très méthodologique et dense, nécessitant une lecture attentive, l'évaluation environnementale présente en premier lieu les incidences prévisibles du projet sur la biodiversité et la fonctionnalité environnementale du territoire à travers la sous-thématique de « *la ressource en espace* ». Mettant en avant les dispositions prises en matière de limitation de la consommation foncière, le document considère que « *les incidences négatives ne devraient pas être notables à l'échelle du territoire pour le fonctionnement*

*écologique ni pour l'agriculture* ». Il précise également que le S.Co.T. ne prévoit pas par lui-même la création d'infrastructures consommatrices de foncier et qu'il est demandé la réalisation d'études d'impact pour définir l'acceptabilité des projets déjà inscrits au Schéma Routier Départemental.

Les incidences positives sont principalement étayées par une meilleure maîtrise optimisant l'espace et limitant son fractionnement. Les différentes dispositions prises dans ce sens dans le S.Co.T. sont rappelées (réduction par quatre du rythme de consommation foncière, organisation du territoire par polarités, densité résidentielle renforcée, objectifs de production de logements en renouvellement urbain...). Le S.Co.T. doit notamment permettre *« de préserver les surfaces agricoles et naturelles dont la qualité présente un intérêt écologique ou fonctionnel. En effet, l'armature environnementale permettra non seulement de protéger les milieux faisant l'objet d'inventaire (Z.N.I.E.F.F.) ou de classement, mais aussi d'espaces boisés et bocagers qui sans le S.Co.T. ne bénéficieraient d'aucune protection. En conséquence, il peut être attendu que les surfaces pour les espaces boisés (même de petite taille, moins de 10 ha par exemple), les zones bocagères (maillage de haies) et les secteurs humides (notamment aux abords des cours d'eau) ne devraient pas diminuer. Au contraire, certains milieux devraient croître grâce aux actions menées parallèlement au S.Co.T. mais en cohérence avec lui : plantation de haies, restauration des cours d'eau... »*.

Complétant cette première analyse, un paragraphe relatif à la sous-thématique « fonctionnalité écologique » vient préciser en premier lieu les incidences négatives prévisibles :

- *« Des incidences probables n'affectant que ponctuellement et très modérément les espaces naturels du territoire (cœurs majeurs et annexes de biodiversité) » ;*
- *« Une imperméabilisation des sols liée à l'urbanisation prévue par le S.Co.T. qui augmentera mais n'aura pas de répercussion sur les milieux environnants » ;*
- *« Des incidences limitées sur les corridors écologiques ».*

Les incidences positives sont en second lieu présentées en trois titres :

- *« Une protection accrue des cœurs de biodiversité » ;*
- *« Une amélioration de la prise en compte des effets indirects sur les milieux environnementaux » ;*
- *« Une trame verte et bleue pour conserver voire améliorer la fonctionnalité des espaces environnementaux ».*

Enfin, les mesures prises par le S.Co.T. en faveur de la fonctionnalité écologique sont énumérées :

- « Une amélioration de l'assainissement contribuant à la qualité des milieux naturels et des cours d'eau » ;
  - « Une meilleure protection et gestion des boisements » ;
  - « Des aménagements de forte qualité environnementale » ;
  - « Principe d'évitement des incidences préalables à la compensation » ;
  - « Les mesures de protection des cœurs majeurs de biodiversité » ;
  - « Les mesures de protection des cœurs annexes de biodiversité » ;
  - « Les mesures de protection des corridors écologiques » ;
  - « Les mesures de protection des zones humides » ;
  - « Orientations permettant de mieux protéger et gérer le bocage » ;
  - « Orientations permettant de mieux protéger la qualité des cours d'eau et la maîtrise de l'imperméabilisation ».
- Des questions de doute sur de bonnes intentions

Comme nous l'avons évoqué précédemment en commentaire du paragraphe consacré à l'articulation avec les autres plans et programmes, une des questions sous-jacentes de l'efficacité du S.Co.T. est sa capacité à agir sur les P.L.U. En effet, si la prise en compte des espaces identifiés comme « *noyaux remarquables* » de biodiversité peut et doit se traduire par une protection stricte des périmètres de ces espaces et leur classement en secteur inconstructible, comment appréhender la prise en compte des « *noyaux complémentaires* » dont la délimitation est laissée à l'initiative des P.L.U. ?

Par ailleurs, dans les orientations relatives aux polarités proposées dans le document du Pays Loire-Angers, certaines dispositions relatives à des « liaisons écologiques à conforter », en particulier dues aux coupures induites par la création ou le renforcement d'infrastructures routières, posent la question de l'application de ces dispositions aux différents maîtres d'ouvrage en charge de la réalisation de ces travaux.

De plus, les recommandations énoncées en matière de « gestion écologique » des espaces de la trame verte posent également la question de leur application et mise en œuvre par les différents propriétaires et gestionnaires de ces espaces.

Enfin, les indicateurs de suivi interrogent par leur caractère évanescent et l'absence de données de référence claires à partir desquelles une véritable évaluation écologique du projet pourra être opérée : nombre des espèces menacées ou en danger qui ont été préservées ou sauvées par le projet, nombre et nature des habitats « remis en bon état », continuités écologiques restaurées ou créées...

Ces points d'interrogation sont confortés par l'analyse du document du Pays des Mauges qui, conformément aux attendus d'un S.Co.T. « Grenelle », a développé plus en détail chacun des points constitutifs de l'évaluation environnementale.

Concernant les incidences négatives prévisibles, on peut souscrire au fait que les incidences devraient être très limitées sur les cœurs majeurs et annexes de biodiversité du fait des protections dont ils bénéficient par ailleurs et qui devraient interdire toute modification significative. On peut cependant s'interroger sur une formulation indiquant parmi les mesures prises par le S.Co.T. sur les cœurs majeurs de biodiversité que « *le S.Co.T. demande aux communes de préciser leur délimitation* » alors que ces espaces disposent d'ores et déjà d'une délimitation stricte. Cette formulation qui concerne des zones urbaines existantes entourées ou comprises dans des cœurs de biodiversité majeurs pourrait ponctuellement fragiliser l'idée de préservation stricte de ces espaces en laissant la porte ouverte à une négociation possible sur des limites de réservoirs de biodiversité reconnus comme remarquables.

Une formulation de même nature concerne les cœurs annexes où il est dit que « *le S.Co.T. demande aux communes de préciser ces espaces et de conserver leur dominante naturelle ou agricole initiale* » ; même si elle concerne des situations qui doivent rester exceptionnelles, cette formulation pourrait également remettre en cause les périmètres d'inventaires à partir desquels ces espaces ont été définis. Dans ce cas, sur quel argument écologique les communes pourraient-elles s'appuyer pour justifier des modifications de périmètres et autoriser ainsi une urbanisation même limitée ?

Concernant les « *incidences limitées sur les corridors écologiques* », il est clair que le projet de S.Co.T. ne devrait pas avoir d'impacts sur des espaces qui sont très majoritairement à vocation agricole ; on peut cependant attirer l'attention sur le fait que ces espaces sont moins concernés par le risque d'urbanisation que par celui de la fragmentation des complexes bocagers lié à la modification des pratiques agricoles sur lesquelles le S.Co.T. n'a aucune portée directe à l'exception d'une prescription obligeant les P.L.U. à inscrire ces espaces en zone A.

Concernant l'imperméabilisation des sols et son incidence sur les milieux environnants, le S.Co.T. ne peut avoir là encore qu'une vertu pédagogique sur les opérations d'urbanisme pour lesquelles la responsabilité environnementale repose en premier lieu sur le maître d'ouvrage et sur les compétences techniques de la maîtrise d'œuvre.

Sur les incidences positives présentées, on peut souscrire aux différents points avancés et plus particulièrement sur le fait que la définition de la trame verte et bleue doit contribuer à une protection accrue des cœurs de biodiversité. Si on peut penser que cela sera

vraisemblablement le cas pour ces espaces, on peut regarder avec plus de prudence l'idée d'une « *amélioration de la prise en compte des effets indirects sur les milieux environnementaux* », notamment lorsqu'il est écrit, sans doute par excès de conviction, que le « *S.Co.T. permet de gérer les espaces naturels au-delà des périmètres d'inventaire et de classement connu et qui ne bénéficient jusqu'à aujourd'hui d'aucune modalité de préservation de leur fonctionnement* ». Si le S.Co.T. doit effectivement afficher une vocation et une ambition pédagogique d'une meilleure prise en compte de la biodiversité dans l'élaboration du projet, il est excessif d'affirmer qu'il puisse permettre, en l'état actuel de sa portée et de son contenu réglementaire, de gérer les espaces naturels au-delà des périmètres d'inventaire et de classement connu, comme il paraît ambitieux (mais souhaitable sur le fond) d'affirmer également qu'au « *regard du projet de S.Co.T., il apparaît donc que les espaces naturels d'intérêt écologique ne diminueront pas en superficie. Au contraire, ils ont vocation à augmenter grâce à la trame verte et bleue* ». Ce dernier point devrait donc faire l'objet d'un indicateur de suivi attestant de cette augmentation.

Enfin, beaucoup de mesures énoncées dans le S.Co.T. renvoient au P.L.U. le soin de préciser ou délimiter certains éléments : corridors écologiques, zones humides à protéger, bande inconstructible le long des cours d'eau, éléments de bocage à préserver... Comment dans ce cadre apprécier la capacité du S.Co.T. à atteindre les objectifs ambitieux précédemment annoncés si les P.L.U. ne précisait pas les limites des corridors écologiques et s'en tenaient uniquement à la cartographie produite dans le S.Co.T. ? Comment apprécier la compatibilité d'un P.L.U. qui inscrirait un corridor écologique en zone A mais sans en préciser l'enjeu écologique ? Quel avis formulé par le syndicat mixte porteur du S.Co.T. sur un P.L.U. qui, dans ce même corridor, aurait constaté la suppression de haies sans compensation ?

En synthèse, on doit reconnaître à ce stade de l'analyse la plus value apportée par le S.Co.T. dans son rôle de prise en compte de l'environnement, et de la biodiversité en particulier ; la combinaison d'une réduction de la consommation foncière à la définition de la trame verte et bleue joue en ce sens un rôle pédagogique central pouvant conduire à un renforcement de la préservation au sens physique du terme des espaces naturels les plus significatifs (réservoirs de biodiversité). La limite du document tient sans aucun doute aux nombreuses « subsidiarités » de mesures, outils et moyens confiés au P.L.U., voire directement au niveau des opérations et travaux. Prises dans une mécanique technique et administrative complexe, et tout aussi vertueuses qu'elles souhaitent l'être, les intentions

écologiques du S.Co.T. ne risquent-elles pas de s'éémousser au contact des autres priorités de l'aménagement du territoire ?

### 3-6) Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (P.A.D.D.)

#### - Le Pays Loire-Angers

Comme d'autres sujets transversaux (énergie, paysages), la question de la nature en général, et de la biodiversité en particulier, apparaît dans le projet, abordée en filigrane dans certains paragraphes du document (« *Faire face aux nouveaux contextes et répondre à de nouvelles préoccupations* », « *Inventer un nouveau mode de développement* », « *Construire un projet durable et solidaire* »...).

La question de la préservation de la biodiversité est traitée en tant que telle dans la troisième partie du document intitulée « *Préserver et valoriser les richesses naturelles, patrimoniales et paysagères* » qui affiche en premier lieu l'objectif de « *Valoriser l'armature verte et bleue du territoire* » et à travers elle « *Protéger et valoriser la biodiversité* », axe décliné en quatre actions spécifiques :

- Protéger les corridors humides majeurs (vallée de la Loire, Basses vallées angevines),
- Revaloriser les corridors humides secondaires (vallées de l'Aubance, du Brionneau, de l'Authion),
- Intégrer les milieux terrestres (bocage de l'ouest du territoire, espaces forestiers),
- Favoriser la continuité entre les espaces naturels.

Si les orientations proposées dans le P.A.D.D. restent cohérentes avec les enjeux environnementaux mis en avant dans le diagnostic et l'état initial de l'environnement, on peut noter que le vocabulaire employé ne fait apparaître nullement les termes de « *noyaux remarquables de biodiversité* », « *noyaux complémentaires* », « *liaisons écologiques à conforter* », « *trame verte et bleue* ». En effet, le document parle uniquement de « *trame écologique à préserver de toute urbanisation* » dans la dernière action. De même, l'objectif de remise en bon état des continuités écologiques est évoqué à travers la formulation concernant les milieux terrestres : « (...) *le projet encouragera la valorisation de la biodiversité dans les aménagements et à toutes les échelles, y compris par des opérations de renaturation* ».



## - Le Pays des Mauges

Evoquant les impératifs d'un développement durable, le P.A.D.D. met en avant l'idée de « *réinvention* » du Pays des Mauges concernant notamment la place de l'agriculture et de la nature dans un cadre de vie préservé. Mais c'est principalement dans le chapitre III intitulé « *Un triple changement d'échelle* » que la question de la biodiversité est évoquée à travers trois paragraphes : « *Une qualité environnementale à développer* », « *Les milieux naturels et la biodiversité* », « *La trame verte et bleue* ».

Concernant les milieux naturels, trois objectifs majeurs sont énoncés :

- La reconquête de la qualité des cours d'eau,
- La gestion du bocage à des fins de biodiversité (...),
- La poursuite de l'amélioration de l'assainissement.

Relativement succinct, le paragraphe relatif à la trame verte et bleue rappelle son objectif de « *développer les connexions entre milieux* ».

Malgré des exigences réglementaires distinctes entre S.Co.T. « S.R.U. » et S.Co.T. « Grenelle », les deux documents abordent la question de la biodiversité et mettent en avant le principe de constitution d'une trame écologique (Pays Loire-Angers) ou d'une trame verte et bleue (Pays des Mauges). Cependant les modalités de mise en œuvre de cette trame voire de reconquête d'espaces naturels à travers les corridors écologiques ne sont pas présentées. Document nécessairement synthétique, le P.A.D.D. pourrait cependant apparaître comme relativement succinct sur un enjeu majeur des documents d'urbanisme. Le document des Mauges est en ce sens le plus épuré puisque les éléments constitutifs de la trame verte et bleue n'y sont pas présentés, ce qui confère davantage au document un caractère de résumé non technique plus que de document d'engagement politique comme le suppose un P.A.D.D.

## 3-7) Le Document d'Orientations Générales (D.O.G.) et le Document d'Orientation et d'Objectifs (D.O.O.)

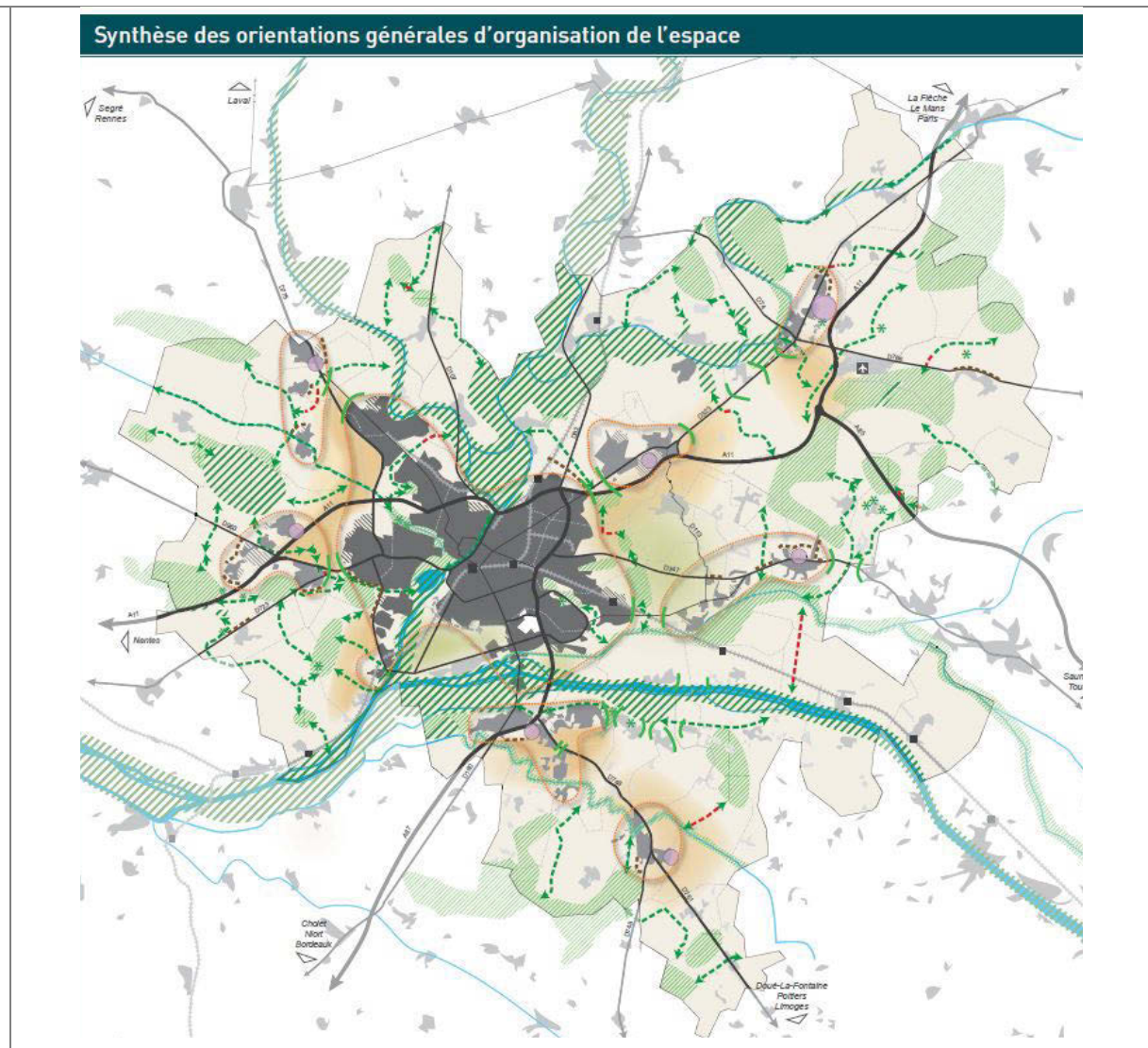
### - Le Pays Loire-Angers (D.O.G.)

Dans la continuité de l'ossature du P.A.D.D., le D.O.G. aborde la question de la biodiversité dès le texte introductif du chapitre intitulé « *Grands équilibres territoriaux et*

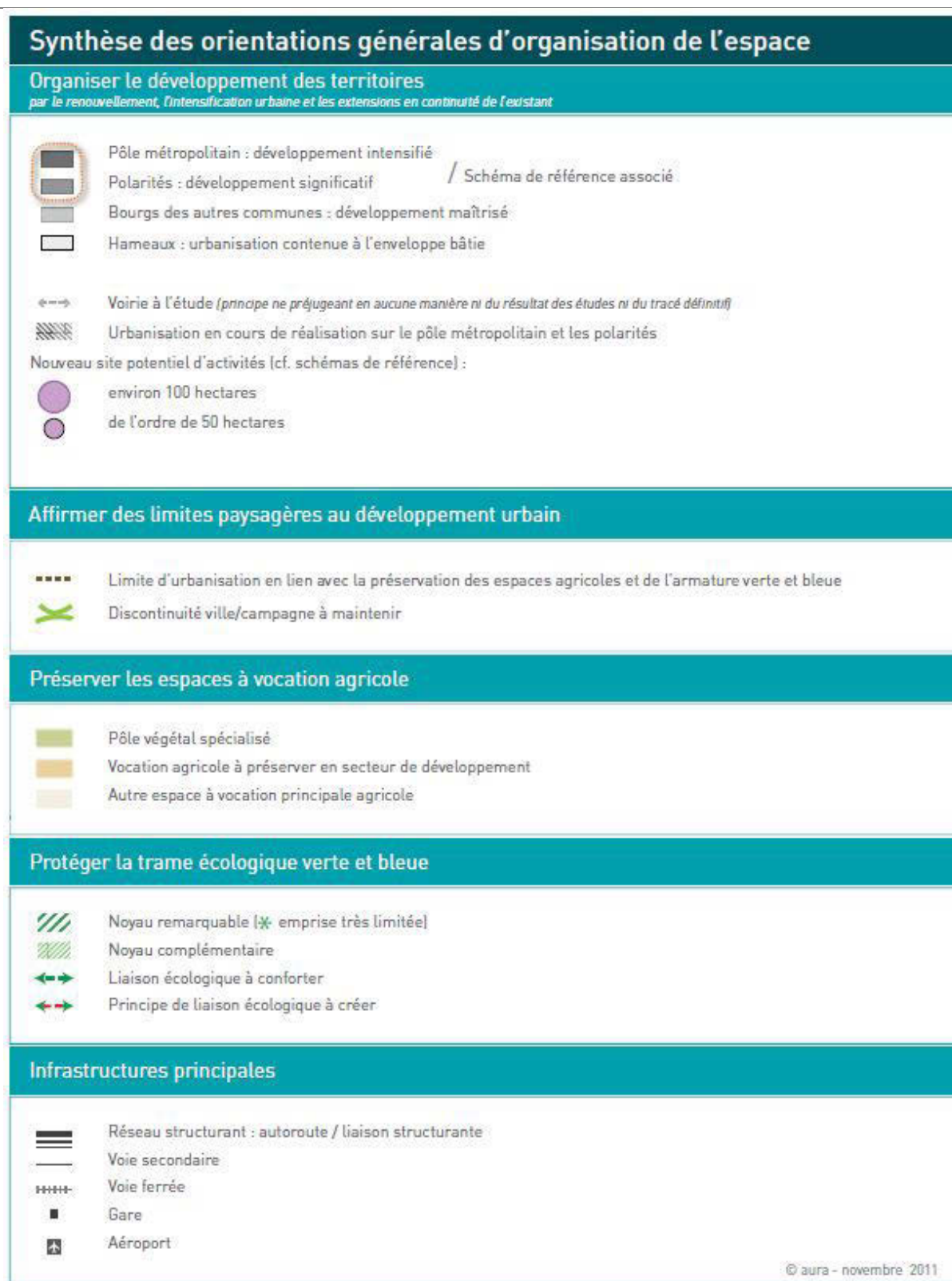
*organisation de l'espace* » et rappelle que le choix opéré d'une organisation multipolaire « (...) minimise l'impact sur les milieux naturels et agricoles ». De plus, il est précisé que « l'armature constitué par les espaces naturels et agricoles contient le développement et la mise en œuvre du projet de territoire. Les grands équilibres sont assurés notamment par la protection d'une trame écologique principale, composée de noyaux de biodiversité reconnus pour leur richesse biologique et de liaisons en assurant la continuité ».

Ces ambitions sont confirmées dans un deuxième paragraphe « *Consolider l'armature verte et bleue* » évoquant spécifiquement ces sujets et déclinant l'action du S.Co.T. à partir de trois actions cartographiées dans le document de synthèse des orientations générales présenté ci-dessous : « *Protéger la trame verte et bleue* », « *Mettre en valeur la richesse et la diversité des paysages* », « *Conforter la vocation agricole* ».

**Figure 10 - S.Co.T. Loire-Angers - Synthèse des orientations générales d'organisation de l'espace**



**Figure 11 - S.Co.T. Loire-Angers - Synthèse des orientations générales d'organisation de l'espace - Légende**



La cartographie des « orientations générales d'organisation de l'espace » fait clairement apparaître les éléments de composition de la trame écologique verte et bleue : noyau remarquable, noyau complémentaire, liaison écologique à conforter, principe de liaison écologique à créer.

Si le S.Co.T. est en capacité d'assurer une préservation des deux premiers éléments de toute forme d'urbanisation en s'appuyant sur la protection stricte de ces espaces faisant l'objet par ailleurs de servitudes environnementales, la capacité à « conforter » ou « créer » des liaisons écologiques pose question ; le S.Co.T., par une inscription de ces espaces en zonage N ou A, peut contribuer à faciliter ce confortement ou cette création mais n'a pas la capacité à initier l'action qui repose sur l'implication des différents gestionnaires de l'espace et plus particulièrement le milieu agricole.

Intitulée « orientations générales d'organisation de l'espace », cette cartographie et ces deux points particuliers de légende illustrent toute la problématique du S.Co.T. à agir, au-delà d'une proposition d'organisation de l'espace, sur le fonctionnement et la gestion de cet espace dans le domaine plus spécifique de la biodiversité.

Le chapitre 5 « *Protéger l'environnement et améliorer le cadre de vie* » développe plus en détail les actions relatives à la biodiversité en particulier à travers son premier paragraphe intitulé « *Favoriser le maintien de la biodiversité* » ; les principes initialement présentés dans le rapport relatif à l'évaluation environnementale y sont repris et adossés à des prescriptions :

- Inscription de la trame verte et bleue en zone A et/ou N dans les documents d'urbanisme assortie d'un règlement spécifique,
- Délimitation des périmètres de « *noyaux remarquables* » à partir des périmètres d'inventaires,
- Tracé et épaisseur des noyaux complémentaires et des liaisons écologiques précisés par le document d'urbanisme,
- Continuité de la circulation des espèces dans les rivières,
- Possibilité, par exception et sans qu'il soit porté atteinte à ces milieux, d'autoriser la création ou le réaménagement d'équipements et infrastructures liés à l'exploitation, la gestion ou l'ouverture au public de ces espaces dès lors qu'elles présentent un caractère d'intérêt public.

Les recommandations portent plus spécifiquement sur des aspects de gestion de ces espaces : encouragement aux mesures agro-environnementales, pratiques agricoles favorisant

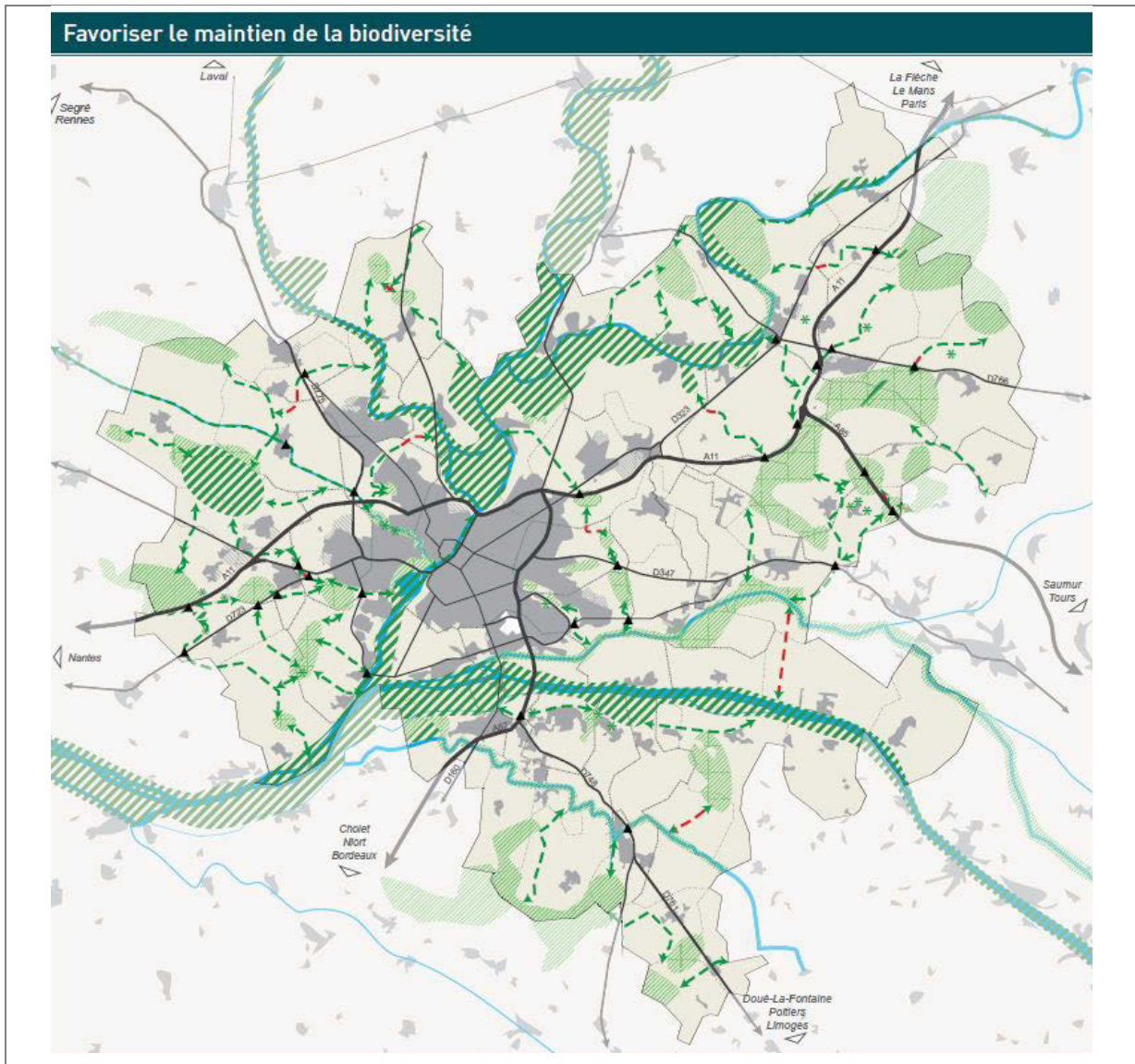
la diversité écologique des milieux, élaboration de charte de gestion...Il est également fait mention des espaces boisés classés et à l'article L. 123-1-7 du code de l'urbanisme pour la protection d'éléments végétaux remarquables.

La place de la nature en ville est également abordée quelques paragraphes plus loin (« *Valoriser la nature dans la ville dense* ») en encourageant « *la conception et la gestion de ces espaces (espaces de nature, lieux récréatifs, squares ou parcs publics...) propices à la biodiversité (nature des plantations, mode d'entretien des espaces enherbés, refuge pour l'avifaune...)* ».

Comme précédemment évoqué, les éléments de légende présentés ci-dessous témoignent d'une réelle intention à agir dans une organisation de l'espace tendant à maintenir la biodiversité mais posant la question de la capacité réelle du S.Co.T. à être suivi d'effets : le plus souvent par des mesures « incitatives » (recommandations) d'ordre général ou plus rarement par des mesures prescriptives « interdisant » toutes mesures contraires à ces objectifs.









Complétant les prescriptions et recommandations d'ordre général, les schémas de référence viennent compléter et préciser les modalités d'applications de celles-ci sur les différentes polarités. A titre d'exemple et s'appuyant sur la figure suivante, concernant la liaison écologique située la plus à l'ouest et identifiée dans le schéma de référence de la polarité Andard/Brain-sur-l'Authion/Corné (de Saint Mathurin-sur-Loire vers Corné), la légende précise qu'il s'agit d'une liaison dont « *la localisation est à étudier avec le Parc naturel régional Loire Anjou Touraine, en s'appuyant sur les secteurs les plus favorables, notamment dans le maillage complexe des fossés artificiels qui drainent toute la vallée* ».

Figure 12 - S.Co.T. Loire-Angers - Favoriser le maintien de la biodiversité



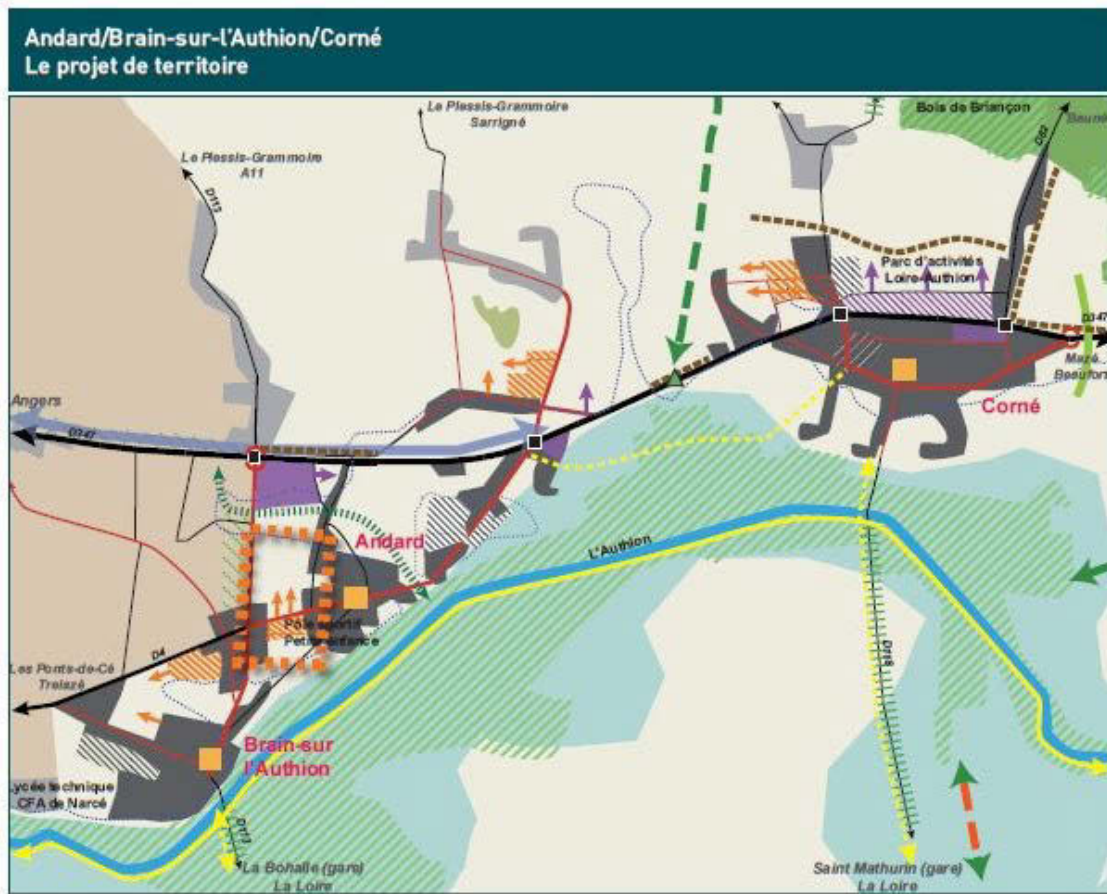
### Favoriser le maintien de la biodiversité

#### Protéger la trame écologique verte et bleue

-  Noyau remarquable (\* emprise très limitée)
-  Noyau complémentaire
-  Liaison écologique à conforter
-  Principe de liaison écologique à créer (localisation à étudier)
-  Continuité à conforter
-  Favoriser la nature en ville
-  Réseau structurant
-  Voie secondaire

© aura - novembre 2011

Figure 13 - S.Co.T. Loire-Angers - Schéma de référence Andard/Brain-sur-l'Authion/Corné - Le projet de territoire



Andard/Brain-sur-l'Authion/Corné Le projet de territoire	
<p><b>Organiser et maîtriser le développement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Centralité à conforter</li> <li> Secteur stratégique de la polarité</li> <li> Secteur de renouvellement urbain</li> <li> Développement urbain à court terme</li> <li> Développement urbain complémentaire</li> <li> Couloir verte à conforter</li> <li> Parc d'activités en cours / Extension</li> <li> Espace agricole à préserver : production végétale spécialisée</li> <li> Limite d'urbanisation</li> </ul> <p><b>Organiser les mobilités</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Axe principal de la polarité</li> <li> Voirie secondaire</li> <li> Liaison intercommunale</li> <li> Principe de ligne express entre le pôle métropolitain et la polarité</li> </ul>	<p><b>Valoriser le patrimoine naturel, agricole et environnemental</b></p> <p><b>Protéger la trame écologique verte et bleue</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Noyau complémentaire</li> <li> Liaison écologique à conforter</li> <li> Principe de liaison écologique à créer</li> <li> Continuité à conforter</li> </ul> <p><b>Mettre en valeur l'armature verte et bleue</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Paysage de vallée</li> <li> Grand ensemble boisé</li> <li> Espace patrimonial/ paysager/ à vocation sociale à valoriser</li> <li> Discontinuité ville/campagne à maintenir</li> <li> Qualité paysagère à maintenir depuis les axes</li> <li> Porte du territoire à valoriser</li> <li> Liaison douce existante / principe de liaison douce à développer</li> </ul> <p><b>Legend:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li> Partie actuellement urbanisée de la polarité</li> <li> Urbanisation hors polarité</li> <li> Territoire hors SCoT</li> <li> PPRJ</li> <li> Parc d'activités principal existant</li> <li> Réseau structurant</li> <li> Croisement structurant</li> </ul> <p style="text-align: right; font-size: small;">© aura - Septembre 2011</p>



En synthèse, le D.O.G. affiche clairement une ambition dans le domaine de la biodiversité par la mise en œuvre et la préservation d'une trame verte et bleue à l'échelle du territoire, trame qui s'appuie en particulier sur les « *noyaux remarquables de biodiversité* », et répond en ce sens aux objectifs de la loi Grenelle 2. Cette initiative pour un S.Co.T. « S.R.U. » peut être saluée mais des interrogations restent posées en termes d'efficacité du document produit et de ses effets sur les P.L.U. à venir.

Tout d'abord, les espaces naturels aujourd'hui identifiés comme « *noyaux remarquables de biodiversité* » étaient déjà identifiés dans le Schéma Directeur de 1996 sous la rubrique « *Préserver les espaces naturels sensibles* ». Dans ce sens, on peut considérer que le document de 1996 a joué un rôle pédagogique auprès des élus pour la prise en compte de ces espaces dans l'élaboration de leur plan d'occupation des sols et ainsi assurer leur préservation. Mais on peut également penser que les contraintes physiques de ces milieux (caractère inondable d'une grande partie des espaces naturels concernés) et les servitudes réglementaires au titre du code de l'environnement qui leur étaient associées<sup>290</sup> ont été, sans doute mieux que les documents d'urbanisme, les meilleurs outils de leur préservation. On pourrait de ce fait considérer que le S.Co.T. actuel, et les élus qui en sont porteurs, ne font que reconduire sous un vocabulaire actualisé des éléments de politique environnementale déjà annoncés vingt ans plus tôt. On peut y voir aussi la nécessaire pédagogie à rappeler à nouveau, et vingt ans plus tard, cet impératif de préservation.

Alors que le document de 1996 identifiait ces espaces sous forme de sanctuaires écologiques, la principale innovation du S.Co.T. est de mettre en évidence la notion de continuité territoriale de la biodiversité en associant aux objectifs de préservation des espaces plus ordinaires, naturels ou agricoles, à travers l'identification de « *noyaux complémentaires* ». Cette démarche introduit une inversion de regard supposant que le territoire « ordinaire<sup>291</sup> » ne constitue plus l'espace d'expansion de la ville mais soit considéré comme une composante environnementale à part entière du projet d'aménagement, composante rendant notamment un certain nombre de services écologiques. Ce changement de posture, introduit par la loi S.R.U. et renforcé par les lois Grenelle, assigne ainsi des objectifs écologiques beaucoup plus ambitieux aux documents d'urbanisme puisque l'intégralité du territoire devient le support

---

<sup>290</sup> Natura 2000, Réserve Naturelle Régionale, Arrêté de Protection de Biotope sont des outils réglementaires pouvant définir des régimes particuliers d'interdiction en matière d'occupation des sols, d'activités agricoles, pastorales ou forestières, de constructions, travaux ou équipements divers ; la jurisprudence sur les Z.N.I.E.F.F. confère également à celles-ci une portée réglementaire beaucoup plus large que leur seule vocation d'inventaire.

<sup>291</sup> Etant entendu au sens des espaces agricoles et naturels n'étant pas identifiés comme des espaces remarquables du point de vue écologique mais participant au fonctionnement plus large des écosystèmes et apportant un certain nombre de services écologiques : puits de carbone, infiltration des eaux, zone de refuge pour la faune...

potentiel au développement de la biodiversité et à la « *remise en bon état des continuités écologiques* ». Comment dans ce cadre, et sauf à considérer que les enjeux de préservation de biodiversité aient été parfaitement compris et intégrés par tous les acteurs, confier sans réserve aux P.L.U. le soin de préciser « *le tracé et l'épaisseur des noyaux complémentaires et des liaisons écologiques* », espaces qui ne bénéficient pour la plupart d'aucune protection stricte ? Comment apprécier l'efficacité des noyaux complémentaires et des liaisons écologiques (au-delà de leur prise en compte dans le P.A.D.D. des P.L.U. et leur inscription en zone A et/ou N dans le plan de zonage) sans exigence sur la qualité écologique de ces espaces ?

#### - Le Pays des Mauges (D.O.O.)

Le D.O.O. consacre près de quarante pages aux espaces naturels dont un large développement consacré à la présentation de la trame verte et bleue composée des éléments suivants ;

- Les cœurs de biodiversité majeurs (réseau Natura 2000 comprenant les Z.P.S., les Z.S.C., les Z.N.I.E.F.F. de type 1 hors Natura 2000, les arrêtés de biotope, les Espaces Naturels sensibles, les espaces naturels des sites classés et inscrits, les espaces exceptionnels de la D.T.A.) ;
- Les cœurs de biodiversité annexes (Z.N.I.E.F.F. de type 2, Z.I.C.O., O.N.Z.H., espaces à fort intérêt patrimonial de la D.T.A.) ;
- Les corridors écologiques comprenant les éléments non classés de trame verte (boisements, bocage, réseau forestier et haies, prairies...) et les espaces liés à la gestion de l'eau (cours d'eau permanents et temporaires, zones humides, plans d'eau...).

La majorité des orientations proposées participent clairement à une préservation de ces espaces : autorisation des ouvrages strictement nécessaires à la gestion de ces espaces, ouvrages et constructions d'intérêt public, préservation du caractère agricole ou naturel, préservation des haies, maintien des continuités écologiques...

En revanche, certaines orientations définies pour ces espaces (cœurs de biodiversité majeurs et annexes ; corridors écologiques), et que nous avons déjà évoquées dans l'analyse de l'évaluation environnementale, posent principalement question sur la formulation proposée : « *...les P.L.U. précisent la délimitation de ces espaces* », « *Les P.L.U. précisent à l'échelle de*

*la parcelle ces corridors et leur attribuent un règlement et un zonage adaptés à leur fonctionnement écologique ».*

- De l'intention à l'action, le risque du milieu du gué

Le renforcement de la prise en compte de l'environnement et de la biodiversité en particulier apparaît indéniablement dans les deux documents étudiés. La définition d'une trame verte et bleue constitue en ce sens une avancée significative depuis la première génération de document d'urbanisme (Schéma directeur et Plan d'Occupation des Sols) et plus encore avec l'adoption des lois Grenelle. Si l'identification des espaces de nature était bien présente dans cette première génération de documents, l'évolution des S.Co.T. et des P.L.U. vers un objectif de « remise en bon état des continuités écologiques » pousse plus loin l'ambition écologique de ces documents.

Les dispositions prises par le S.Co.T. du Pays Loire-Angers et celui du Pays des Mauges apportent en ce sens une réponse formelle satisfaisante par la définition de la trame verte et bleue. On peut penser que la définition des réservoirs de biodiversité dans les documents d'urbanisme devrait ainsi assurer la poursuite de leur préservation, espaces qui par ailleurs bénéficient des outils de protection adossés au Code de l'environnement.

Mais le principe de subsidiarité renvoyant au P.L.U. un nombre significatif de modalités de mise en œuvre et de précision de cette trame constitue sans doute un des éléments de fragilité quant à l'atteinte des objectifs de « remise en bon état » pour ce qui concerne plus particulièrement les réservoirs annexes et surtout les corridors écologiques dont la délimitation est renvoyée au plan local d'urbanisme. Potentiellement perçus comme une contrainte à l'urbanisation et à l'exploitation agricole, ces espaces pourraient être délimités dans leur périmètre le plus strict rendant inopérant toute tentative d'aménagement ou de gestion de ces espaces dans un but écologique. Cette tentation apparaît d'autant plus grande qu'une importante partie des espaces agricoles porteurs d'une nature « ordinaire » n'ont pas fait l'objet d'un travail d'inventaire aussi fin que les réservoirs de biodiversité ; l'absence ou l'insuffisance de données pourrait ainsi renforcer le risque de banalisation de ces espaces au prétexte qu'ils constituent justement des espaces de nature très ordinaire et sans véritable enjeu au plan local en matière de continuité écologique perdant de vue l'enjeu à une échelle plus large.

Des éléments méthodologiques mériteraient sans doute de figurer dans les D.O.O. alertant sur le risque d'une appréciation trop restrictive de ces périmètres mais aussi sur la limite de la

portée du document sans une préparation et une association des acteurs locaux à la mise en œuvre effective de la trame verte et bleue. De l'intention à l'action, le D.O.O. apparaît comme un premier chemin tracé mais où les acteurs pourraient rester au milieu du gué faute d'avoir défini toutes les actions à mettre en œuvre pour aboutir.

### 3-8) L'avis de l'Etat et des Personnes Publiques Associées (P.P.A.)

Pourtant au cœur du projet avec la problématique de prise en compte et de mise en œuvre de la trame verte et bleue, la biodiversité constitue un des sujets les moins abordés par les P.P.A. A l'exception de l'autorité environnementale qui, dans son rôle réglementaire, approfondit son avis, l'intervention des autres Personnes Publiques Associées se limite à celle de la Chambre d'Agriculture et de la Sauvegarde de l'Anjou, structure fédérant un ensemble d'associations de défense et de protection du patrimoine et de l'environnement.

#### a) L'avis de l'Etat – L'autorité environnementale

##### - Le Pays Loire-Angers

Les points de fragilité précédemment évoqués concernant la délimitation au niveau des P.L.U. des « *noyaux complémentaires de biodiversité* » et « *des liaisons écologiques* » constituent la principale remarque des services de l'Etat sur le volet de l'environnement, complétée par une observation sur la nécessité de rendre plus explicite les continuités inter-S.Co.T. Une remarque porte également sur la possibilité de construction par exception dans la trame verte et bleue, disposition contestée par son caractère imprécis et soumis à interprétation.

Concernant les mesures de suivi, il est noté que « *le document pourrait être complété sur ce qui sera réellement fait, à quel rythme et à partir de quel état zéro. Si le travail est plus précis sur les indicateurs d'objectifs du S.Co.T., il subsiste une interrogation quant aux engagements réellement pris en terme de mise à jour* ».

## - Le Pays des Mauges

L'avis des services de l'Etat souligne le caractère exemplaire des travaux réalisés dans le cadre de la définition de la trame verte et bleue. Malgré tout, certaines remarques rejoignent les interrogations précédemment émises sur la grande latitude laissée aux documents d'urbanisme dans la prise en compte et la mise en œuvre de la trame (localisation des corridors, identification de corridors plus locaux, identification des coupures d'urbanisation...).

L'avis souligne notamment la nécessité de justifier et d'illustrer les raisons pour lesquelles les différents cœurs de biodiversité et corridors ont été définis (sous la forme par exemple d'un cahier pédagogique) ce qui aurait le mérite d'apporter un appui aux futurs P.L.U. et P.L.U.I. dans la définition et la prise en compte de la trame verte et bleue à leur échelle (et de cadrer plus strictement la question de définition des périmètres que nous avons évoquée plus haut).

S'appuyant également sur l'analyse des objectifs de modération de consommation de l'espace, l'avis souligne une évaluation sous-estimée de cette consommation (liée à un développement actif des zones d'activités et de soutien à un maillage d'infrastructures routières) et met en évidence le risque de pression sur les espaces de nature ordinaire (et du bocage en particulier) qui constituent une part significative des corridors écologiques retenus. Reprenant les réserves que nous avons régulièrement évoquées sur la portée du S.Co.T. dans ce domaine, la formule relevée dans le paragraphe de conclusion de l'avis résume clairement l'impression générale qui se dégage du document : « (...) Néanmoins, le projet reste peu prescriptif dans ses orientations, laissant une très large latitude aux futurs P.L.U. dans la prise en compte de ces enjeux, ce qui témoigne d'un écart entre les ambitions affichées et les garanties apportées quant à leurs atteintes ».

## - La faiblesse des prescriptions

L'avis de l'autorité environnementale émis sur les deux documents étudiés met en évidence plusieurs traits communs. Tout d'abord, si le caractère exhaustif des documents d'état initial de l'environnement est souligné et confère ainsi au document un caractère informatif évident et notable, la portée pédagogique du document reste parfois relative ; en effet, le rappel exhaustif du contenu des différents espaces d'inventaire n'apporte pas véritablement une plus-value dans la compréhension des enjeux écologiques concernés pour un public largement non averti. Ensuite, les remarques sur les aspects méthodologiques dans

la définition des réservoirs et corridors écologiques peuvent interroger sur la cohérence, à l'échelle d'un territoire plus large, des continuités écologiques. Sur ce point, la définition et la mise en œuvre du Schéma Régional de Cohérence Ecologique devrait assurer cette cohérence. Mais ce sont principalement les remarques sur les mesures proposées notamment dans le D.O.G. et le D.O.O. qui posent questions quant à leur efficacité. En effet, si les intentions en matière de préservation de la biodiversité sont clairement affichées et adossés à la définition de la trame verte et bleue, les deux avis émettent clairement des interrogations quant à leur portée indiquant pour le document du Pays Loire Angers que « *Si le travail est plus précis sur les indicateurs d'objectifs du S.Co.T., il subsiste une interrogation quant aux engagements réellement pris en terme de mise à jour* » et pour celui du Pays des Mauges le caractère « *peu prescriptif dans ses orientations, laissant une très large latitude aux futurs P.L.U. dans la prise en compte de ces enjeux(...)* ».

Enfin et surtout, les deux avis convergent sur la latitude laissée au P.L.U. dans la délimitation des périmètres de réservoirs connexes et des corridors écologiques, et plus largement sur les modalités de mise en œuvre de la trame verte et bleue, constituant ainsi un risque majeur de décalage entre les ambitions affichées, les intentions annoncées et les résultats attendus sur le terrain.

#### b) L'avis des autres Personnes Publiques Associées (P.P.A.)

- Le Pays Loire-Angers
- Chambre d'Agriculture :

En contre point des remarques formulées par l'autorité environnementale, la Chambre d'Agriculture considère que « *les trames vertes et bleues ont été établies de manière trop précise et figée à l'échelle du S.Co.T.* » et demande en ce sens « *la possibilité de proposer ponctuellement un tracé différent que celui identifié, respectant le principe de continuité et de maillage écologique du territoire (...)* ».

- La Sauvegarde de l'Anjou :

Association fédérant plusieurs associations locales dans le domaine de l'environnement et du patrimoine, la Sauvegarde de l'Anjou apporte un avis détaillé et argumenté sur

différents points demandant des compléments et des précisions à apporter dans le S.Co.T. Mais la remarque la plus intéressante et la plus novatrice dans le domaine de la biodiversité concerne la question du financement des aménagements prévus dans la mise en œuvre de la trame verte et bleue : « *La volonté affirmée de créer une trame verte et bleue fonctionnelle suppose que le financement de ces aménagements soit envisagé dès le S.Co.T* ».

Rejoignant en ce sens les interrogations préalablement posées sur l'efficacité des orientations proposées dans le D.O.G., nous reviendrons sur ce point dans la conclusion finale de cette thématique.

- Le Pays des Mauges

- Chambre d'Agriculture :

Ayant participé au groupe de travail de définition de la trame verte et bleue, la Chambre d'Agriculture appuie sur le fait que, comme précisé dans le D.O.O., « *l'échelle du P.L.U. offre le meilleur niveau d'échange des connaissances et de concertation avec les acteurs afin d'identifier de manière la plus précise la trame verte et bleue. (...) Les cœurs annexes et majeurs de biodiversité pourraient également être représentés de manière plus schématique* ».

Nous reviendrons plus particulièrement sur ce point en conclusion générale afin de tenter de clarifier le débat autour de la question de la délimitation de la trame verte et bleue.

Comme celui de l'énergie et des problématiques associées à la question du réchauffement climatique, le thème de la biodiversité fait l'objet de peu de remarques des personnes publiques associées, les structures compétentes dans ce domaine étant uniquement représentées par la Sauvegarde de l'Anjou. L'avis détaillé de cette association apporte un certain nombre de remarques pertinentes sur le document du Pays Loire-Angers sans fondamentalement remettre en cause le contenu du document mais en soulevant la question de la faisabilité de la mise en œuvre des actions sous l'angle de leur financement, question pertinente et jusqu'ici jamais posée.

### 3-9) Conclusion et avis de l'enquête publique

#### - Le Pays Loire-Angers

Au-delà du rappel des remarques émises par les services de l'Etat, les conclusions de l'enquête publique relèvent principalement des corrections ou compléments d'espaces à prendre en considération dans la trame verte et bleue. Tout au plus, et comme évoqué préalablement sur d'autres thématiques, le rapport émet une réserve précisant que « *les modalités de suivi d'exécution par le S.M.R.A. des objectifs compris dans le S.Co.T. devront être précisées dans le D.O.G.* ».

#### - Le Pays des Mauges

Dans sa conclusion définitive, le rapport d'enquête publique rappelle en préambule l'observation relative au « *manque de prescription dans le dossier laissant trop d'initiative aux P.LU.* ». Pour autant, le rapport souligne la qualité du travail réalisé dans le domaine de l'environnement « *même si l'absence d'inventaire des zones humides a été soulignée à plusieurs reprises* ».

### **Conclusion**

Contrairement à la thématique du réchauffement climatique et de manière plus spécifique la question de la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre (introduit par la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010), les questions relatives à la biodiversité ne constituent pas une innovation dans le contenu des documents d'urbanisme. Déjà les schémas directeurs, et avant eux les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, abordaient le sujet dans leur rapport de présentation à travers la présentation détaillée des milieux naturels constitutifs du territoire et la définition d'orientations en matière d'occupation des sols participant à leur préservation. La prise en compte de ces espaces dans ces documents de planification a sans doute participé d'une pédagogie de long terme amenant, quarante-trois ans après la loi d'orientation foncière, à une intégration plus « opérationnelle » des problématiques écologiques dans les documents d'urbanisme avec la loi Grenelle 2.



D'une posture de sanctuarisation des espaces naturels, les documents de planification urbaine, et les S.Co.T. en particulier, sont passés grâce à la loi Grenelle 2 à une posture active de préservation de l'environnement donnant aux collectivités locales et à leurs documents d'urbanisme un objectif de « (...) *préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques (...)*<sup>292</sup> ».

Mais, pour autant qu'ils aient participé à cette prise de conscience de l'intérêt écologique des territoires, y compris des espaces identifiés comme porteur d'une nature ordinaire, les schémas directeurs et aujourd'hui les S.Co.T. doivent être interrogés sur leur contribution au constat d'érosion générale de la biodiversité et sur leur capacité à enrayer demain cette érosion et, mieux encore, à contribuer à sa restauration.

A ce titre, et comme nous l'avons abordé dans les paragraphes précédents, plusieurs interrogations portent en premier lieu sur le contenu et l'organisation du S.Co.T., en second lieu sur la portée effective du Document d'Orientations et d'Objectifs.

Concernant l'organisation du document, nous avons évoqué la lecture dichotomique du diagnostic traitant, d'une part, de l'ensemble des thématiques dites d'aménagement (habitat, activités, équipements, déplacements et transports...) et de l'évaluation environnementale qui aborde, d'autre part, les incidences du projet sur l'environnement dont la présentation détaillée est fournie par le document d'état initial de l'environnement. Cette organisation « normative » a certes le mérite d'identifier clairement les données relatives à l'environnement mais peut induire une lecture en opposition ou du moins en confrontation des données environnementales avec les autres données du territoire.

L'évaluation environnementale ainsi posée s'attache à démontrer les incidences négatives et positives prévisibles de manière très générale, prêtant *a priori* des effets positifs aux intentions déclinées dans le S.Co.T. notamment à travers la limitation de la consommation foncière. Certes, cette intention est louable mais sauf à imposer un scénario de consommation foncière nulle (basé uniquement sur une capacité de renouvellement urbain), les différents projets présentés affichent très clairement une consommation de surfaces, *a priori* modérée, mais ayant un impact sur le territoire et incidemment sur les espaces de nature. Le risque est bien que cette consommation concerne les espaces de nature ordinaire et peut-être certains corridors écologiques ayant de ce fait une incidence négative avérée sur la biodiversité.

Le risque est d'autant plus grand que les deux documents d'orientation (D.O.G. et D.O.O.) donnent une grande latitude au P.L.U. en matière de délimitation et de précision des corridors écologiques, de préservation de haies, boisements, mares... Cette confiance accordée au

---

<sup>292</sup> Article L. 110 du code de l'urbanisme.

niveau local s'inscrit bien dans un principe de subsidiarité mais n'offre aucune garantie de fond sur la pertinence des périmètres proposés sans une expertise environnementale locale, expertise faisant défaut dans la grande majorité des espaces de nature ordinaire. Le caractère peu prescriptif des deux documents souligné par l'avis de l'autorité environnementale confirme ce risque d'un décalage entre les ambitions affichées et leur atteinte.

Ce sentiment de flottement dans le passage du S.Co.T. au P.L.U. se traduit par une confusion qui semble apparaître entre la définition de la trame verte et bleue dans ses limites physiques et objectives s'appuyant sur des données et observations scientifiques (faites à l'échelle du S.Co.T.) et la définition des moyens à mettre en œuvre pour « remettre en bon état les continuités écologiques » qui suppose une concertation au plan local comme le suggère la Chambre d'Agriculture dans son avis sur le S.Co.T. des Mauges. En effet, la protection de haies, de boisements ou de mares et plus encore leur remise en état ou leur création ne peuvent s'effectuer sans prendre en compte la réalité de l'organisation des exploitations agricoles. Dans cet objectif, et contrairement à la position adoptée par la profession agricole, le « tracé » de mise en œuvre de la trame verte et bleue devrait au contraire prévoir un périmètre élargi permettant ainsi de s'appuyer sur des limites parcellaires beaucoup plus larges que le finage historique et associant des compétences environnementales locales qui risquent cependant de faire défaut sur bon nombre de territoires.

### 3-10) Synthèse départementale

#### a) Le contenu des S.Co.T.

Elargie aux cinq autres S.Co.T. départementaux, l'analyse portant sur le sujet de la préservation de la biodiversité montre tout d'abord une similitude méthodologique dans la définition des « réservoirs de biodiversité » principaux s'appuyant sur les espaces les plus remarquables bénéficiant d'une protection propre ou d'une démarche d'inventaire ; il s'agit principalement des sites Natura 2000, des sites en protection spéciale de type Z.I.C.O., Z.P.S., Z.S.C., les Z.N.I.E.F.F. de type I avec une remarque de la D.R.E.A.L. incitant à l'intégration à ce niveau des Z.N.I.E.F.F. de type II constituant de grands ensembles écologiques d'intérêt à l'échelle régionale. Ensuite, les mesures préconisées pour la mise en œuvre de la trame verte et bleue s'appuient sur les mêmes modalités : classement des « réservoirs de biodiversité » en zone A et/ou N dans les P.L.U. ; mobilisation de l'article L. 123-1-7 du code de l'urbanisme pour la protection des éléments du patrimoine naturel et végétal...

Comme nous l'avons déjà largement évoqué, un autre trait commun est la latitude donnée aux P.L.U. pour la définition des périmètres des « réservoirs secondaires » et des « corridors écologiques » au plan local.

Dans le même sens, la possibilité offerte aux P.L.U. d'autoriser, même sous certaines conditions, l'urbanisation ponctuelle dans les corridors écologiques constitue là encore un trait commun montrant la fragilité des mesures contenues dans les S.Co.T.

Ces deux points constituent la principale fragilité des S.Co.T. dans l'ambition d'atteinte de « remise en bon état des continuités écologiques » et posent clairement le problème d'articulation avec les P.L.U., articulation réglementaire (dans le sens de la prise en compte effective de la trame définie dans le S.Co.T.) mais aussi opérationnelle (dans le sens de la capacité à la mise en œuvre de la trame sur le territoire communal et intercommunal et nécessitant dans ce contexte l'association des différents gestionnaires et usagers de l'espace). Dans ce sens, la démarche mise en œuvre sur le territoire des Mauges constitue une réponse pertinente où la définition de la trame verte et bleue et surtout des corridors écologiques s'est appuyée sur la capacité réelle des acteurs du territoire à la mettre en œuvre, revoyant à la baisse et ajustant territorialement les ambitions initialement proposées par le bureau d'études. Mais cette démarche possible dans les Mauges par la présence d'interlocuteurs compétents et installés de longue date (C.P.I.E. Loire Mauges, Mission Bocage, Comité Régional de Développement Agricole des Mauges) interpelle sur la capacité des territoires qui en sont dépourvus à mettre en place une trame verte et bleue véritablement fonctionnelle sur le plan écologique. Sur le territoire du S.Co.T. du Saumurois, la démarche a pu s'appuyer sur les éléments de connaissance du Parc Naturel Régional Loire Anjou Touraine qui a assuré la définition de la trame verte et bleue et qui dispose en interne de compétences dans le domaine de l'écologie notamment du fait de son rôle d'animateur du réseau des quatre sites Natura 2000 du territoire.

De plus, l'ensemble des S.Co.T., s'appuyant sur les mêmes méthodologies et les mêmes prescriptions, tend à surestimer les incidences positives des bonnes intentions affichées par chacun des S.Co.T. et pose en ce sens la pertinence de l'évaluation environnementale qui apparaît davantage comme un exercice rhétorique et non comme une véritable approche scientifique<sup>293</sup>. Si la mise en avant d'un certain nombre d'indicateurs de suivi écologique tente

---

<sup>293</sup> Cette posture mise en avant dans le S.Co.T. du Pays des Mauges apparaît également dans le document du Saumurois qui annonce dans son document d'évaluation environnementale (page 49) : « *Le S.Co.T. engendrera même un effet globalement positif puisqu'il prévoit une gestion systématique de la fonctionnalité environnementale du territoire qui préservera les sites des pressions extérieures et des risques d'incidences directes (la mise en œuvre de la trame verte et bleue permettra notamment de préserver, voire même d'améliorer les connexions écologiques entre les sites et les milieux naturels d'intérêt situés aux alentours)* ».

de consolider cette évaluation (Tableau ci-dessous), on peut s'interroger sur la capacité de ceux-ci à démontrer réellement les effets du projet sur la biodiversité, notamment pour ce qui concerne tous les indicateurs de moyens (nombre d'actions en matière d'aménagement écologique, nombre de P.L.U. intégrant les dispositions des S.Co.T....) mais aussi des indicateurs que l'on pourrait qualifier à effet indirect (évolution des surfaces en herbe, nombre et surface de nouveaux espaces protégés...) <sup>294</sup>.

Les indicateurs de suivi proposés dans chacun des S.Co.T. mentionnés illustrent finalement le déficit de méthode et la difficulté à se doter d'outils permettant d'apprécier les effets effectifs du projet sur la biodiversité, sauf à mettre en œuvre des démarches systématiques et permanentes d'inventaires écologiques.

**Tableau 25 - S.Co.T. Maine-et-Loire : Indicateurs et méthode d'évaluation retenus pour six S.Co.T. concernant les milieux naturels**

S.Co.T.	Réservoirs de biodiversité	Corridors écologiques
<b>Pays des Mauges</b> S.Co.T. Grenelle approuvé le 08/07/13	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Ind 19</b> : Evolution des classements et inventaires environnementaux et de leur surface en les hiérarchisant selon les cœurs de biodiversité tels que définis dans le DOO. Cet indicateur doit renseigner sur l'évolution spatiale des sensibilités environnementales et constitue une veille pour les opérations d'aménagement et les PLU ;</li> <li>- <b>Ind 20</b> : Evolution de la STH (Surface Toujours en Herbe) du territoire ;</li> <li>- <b>Ind 21</b> : Evolution des surfaces boisées du territoire ;</li> <li>- <b>Ind 22</b> : Nombre et localisation des projets d'intérêt public en faveur de la restauration/développement du bocage et de la ripisylve. Cet indicateur servira au Pays à identifier les sites d'investissement environnemental et d'assurer leur prise en compte adaptée dans les projets de développement des territoires (gestion de l'eau, potentiel paysager et touristique, protection de haies...).</li> <li>- <b>Ind 23</b> : Suivi de la mise en œuvre de la trame verte et bleue (voir explications ci-après) ;</li> <li>- <b>Ind 24</b> : nombre et localisation de nouveaux passages à faune créés</li> </ul>	

<sup>294</sup> Le S.Co.T. du Saumurois distingue dans ce sens les indicateurs de suivi de moyens et les indicateurs de suivi des effets.

<p><b>Pays du Grand Grand Saumurois</b> S.Co.T. Grenelle arrêté le 19/12/13 Avis défavorable du Préfet le 24 mars 2014</p>	<p>sous ou sur infrastructures.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Suivi des zones sensibles et corridors écologiques (suivi des moyens)</b> : établir un suivi tous les trois ans des surfaces protégées dans les PLU (zonage N ou A). Ces surfaces peuvent concerner les différents milieux naturels du Grand Saumurois : vallées, zones humides, espaces boisés...</li> <li>- <b>Consommation d'espace (suivi des moyens)</b> : Evaluation annuelle de la consommation d'espaces utilisés pour l'habitat, les activités les infrastructures d'équipements et de transports ; Identification des surfaces éventuellement prises sur les milieux naturels ou les secteurs agricoles.</li> <li>- <b>Diversité biologique (suivi des effets)</b> : Suivre l'évolution des effectifs des espèces rares et protégées inventoriées sur le territoire. Il s'agira d'espèces emblématiques et représentatives de l'état des milieux, appelées également espèces « parapluie ». Ce suivi pourrait s'opérer en valorisant les travaux menés par le PNR dans ce domaine.</li> <li>- <b>Qualité biologique des eaux de surface</b> : Réaliser un suivi de la qualité biologique d'un ou deux ruisseaux présents sur le territoire. En effet, l'incidence sur la qualité des eaux de surface est un résultat obtenu par la préservation des milieux humides (zones humides, talweg, cours d'eau) qui s'inscrivent de fait dans la trame verte et bleue. L'Indice Biologique Global Normalisé est établi à partir du peuplement en macro-invertébrés se traduit par une note de 1 à 20.</li> <li>- <b>Gestion des espaces verts urbains</b> : Evaluer la surface d'espaces verts faisant l'objet d'une gestion différenciée intégrant une dimension écologique tous les 3 ans.</li> </ul>	<p>-</p>
<p><b>Pays Loire en Layon</b> S.Co.T. Grenelle arrêté le 28 mai 2013 Avis initial défavorable du Préfet le 10/09/2013 ; nouvel avis favorable de la C.D.C.E.A. le 16 juillet 2014 et avis favorable du préfet le 21 août 2014.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Décliner la trame verte et bleue du S.Co.T. à l'échelon communal</li> <li>- Précision des corridors dans les P.L.U. (périmètre, règlement, zonage)</li> <li>- Urbanisation possible dans la mesure où elle n'entraîne pas une rupture dans la continuité de la liaison écologique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Préservation et renforcement de la trame verte et bleue par convention de partenariat, préservation du bocage, concertation avec les acteurs locaux...</li> <li>- Création d'une charte des bonnes pratiques paysagères</li> </ul>

<b>Pays Loire-Angers</b> S.C.o.T. SRU approuvé le 21/11/11	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suivi de la mise en œuvre effective de la trame dans les documents d'urbanisme ; suivi interSCoT</li> <li>- Suivi des dispositifs de franchissement pour la faune sur les points de fragilité signalés dans le D.O.G.</li> </ul>	
<b>Pays Anjou Bleu</b> S.Co.T. SRU approuvé le 17/04/13	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre, surface et qualité des nouvelles zones naturelles protégées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre de PLU intégrant les nouvelles dispositions du S.Co.T.</li> <li>- Appréciation qualitative des mesures de protection (zonage, orientations d'aménagement, règlement)</li> </ul>
<b>Pays des Vallées d'Anjou</b> S.Co.T. SRU approuvé le 21/04/12	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surfaces concernées par des mesures d'inventaire et de protection (ZNIEFF, ZICO, sites éligibles Natura 2000 (SIC, ZPS), zones RAMSAR...</li> <li>- Nombre de projets impactant les réservoirs et superficie concernée.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nb de réflexions intercommunales ou inter-SCoT.</li> <li>- Actions de restauration des continuités écologiques</li> <li>- Avancement des inventaires zones humides et haies</li> </ul>

Source : Jean-Pierre DUCOS, décembre 2014

Enfin, à l'heure où les préoccupations environnementales mettent de plus en plus en avant la dimension économique et sociale des services rendus par la nature, la question du financement des aménagements nécessaires à la préservation de la biodiversité est soulevée par la remarque de la Sauvegarde de l'Anjou. Si celle-ci est posée uniquement sur la capacité de mise en œuvre d'une trame écologique fonctionnelle, la question du financement de l'ensemble du projet proposé au travers du S.Co.T. reste pertinent pour les différentes thématiques traitées et pourrait remettre en cause certains objectifs affichés et considérés comme non réalisables de ce fait. Quelles réponses apportées en matière de capacité de financement<sup>295</sup> des objectifs affichés de production de logements, de réalisation d'équipements ou d'infrastructures de déplacement, de remise en bon état de continuités écologiques... ?

<sup>295</sup> Installé le 18 décembre 2012 conformément à la feuille de route issue de la conférence environnementale 2012, le Comité pour la fiscalité écologique (C.F.E.) est chargé de formuler un avis sur les mesures fiscales écologiques proposées par le gouvernement et de faire des propositions en la matière. Les travaux du comité apportent des éléments d'éclairage intéressants sur le sujet. Le rapport publié en avril 2013 par le Commissariat général au développement durable intitulé « *La fiscalité environnementale en France : un état des lieux* » apporte un premier bilan de la fiscalité environnementale à travers trois entrées : en matière de consommation de ressources, concernant le changement climatique et les pollutions.

**Tableau 26 - S.Co.T. Maine-et-Loire : Terminologie des espaces constitutifs de la trame verte et bleue**

<b>Pays Loire-Angers</b>	<b>Communauté d'Agglomération du Choletais</b>	<b>Pays Anjou Bleu</b>	<b>Pays des Vallées d'Anjou</b>	<b>Pays Loire en Layon</b>	<b>Pays du Grand Saumurois</b>	<b>Pays des Mauges</b>
Noyaux remarquables	-	Noyaux principaux de biodiversité	Réservoirs de biodiversité	Cœurs de biodiversité	Réservoirs biologiques majeurs	Cœurs de biodiversité majeurs
Noyaux complémentaires	-	Noyaux complémentaires	Noyaux complémentaires	Cœurs de biodiversité annexes	Réservoirs biologiques complémentaires	Cœurs de biodiversité annexes
Liaisons écologiques	-	Corridors ou continuité écologiques	Continuités écologiques	Corridors	Continuités écologiques	Corridors écologiques
<i>Dans son avis du 9 septembre 2013 sur le S.Co.T. du Pays Loire en Layon, la D.R.E.A.L. précise que seules les dénominations de « réservoirs de biodiversité » sont opposables.</i>						
<i>S.Co.T. Grenelle</i>		<i>Pays Loire en Layon : Avis défavorable de la C.D.C.E.A. du 03/09/2013 ; nouvel avis favorable de la C.D.C.E.A. le 16 juillet 2014 et avis favorable du préfet le 21 août 2014.</i>				
<i>S.Co.T. Grenelle</i>		<i>Pays Loire en Layon : Avis défavorable du Préfet du 10/09/2013 Pays du Grand Saumurois : Avis défavorable du Préfet du 24/03/2014</i>				

*Source : Jean-Pierre DUCOS, décembre 2014*

### b) Quel bilan départemental ?

L'analyse des rapports de présentation des différents documents étudiés témoigne d'un bilan mitigé, porteur d'éléments de constats inquiétants mais aussi de perspectives plus optimistes. D'abord, les outils de connaissance et de protection mis en place sur les différents espaces naturels du département ont assuré la préservation de ces espaces, notamment les plus emblématiques auxquels ont été associées diverses mesures d'aides à une gestion écologique : mesures agri-environnementales dans les Basses Vallées Angevines et dans la Vallée de la Loire, plan de gestion concerté dans le cadre des DOCOB sur les sites inscrits en Natura 2000, démarches contractuelles avec le milieu agricole pour le maintien de pratiques d'élevage extensif dans les Basses Vallées Angevines... L'action des divers acteurs locaux (associations de défense de l'environnement [Sauvegarde de l'Anjou, Ligue pour la Protection des Oiseaux], Fédérations de Chasse et de Pêche, C.P.I.E., P.N.R., Conseil général

à travers son plan départemental des Espaces Naturels Sensibles<sup>296</sup> ...) a également contribué à une meilleure prise en compte de l'environnement dans l'aménagement du territoire d'autant plus que le département de Maine-et-Loire présente une grande diversité de milieux d'intérêt écologique majeur.

Mais ce potentiel écologique subit des pressions et dégradations notables. Depuis les années 1950, 30 à 50 % des mares ont disparu ainsi que la moitié du linéaire de haies par arrachage ou manque d'entretien. La moitié des zones humides a disparu en France depuis 1950 et 85 % des zones humides restantes sont dans un état de conservation dégradé. La qualité de l'eau reste préoccupante sur l'ensemble des bassins versants du département notamment pour les paramètres nitrates et phytosanitaires. Les prairies naturelles ont régressé au profit des plantations de populiculture et les travaux de drainage ont fait disparaître la majorité des zones humides des espaces agricoles entraînant la régression de toutes les populations d'amphibiens. Les pelouses et formations herbacées basses ont régressé de 50 à 75 % selon les régions depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle. Les landes représentent moins de 1 % du territoire alors qu'elles abritent 25 % des espèces protégées en Pays de la Loire. Environ 200 espèces de plantes sont présumées disparues, chiffre très important qui révèle un appauvrissement de la flore dans le département malgré une richesse floristique majeure à l'échelle du nord-ouest de la France<sup>297</sup>.

Face à ce constat d'une érosion générale de la biodiversité affichée dans chacun des rapports de présentation étudiés, la loi Grenelle 2 a introduit de nouveaux objectifs aux documents d'urbanisme dans ce domaine. Si l'ensemble des S.Co.T. étudiés ont témoigné de la réelle prise en compte de cette dimension à travers tout le travail de définition d'une trame verte et bleue, force est de constater que les moyens d'actions mis en œuvre à travers les D.O.O.

---

<sup>296</sup> E.N.S. identifiés dans le Maine-et-Loire :

Deux sites exceptionnels d'intérêt international pour les zones humides avec la Vallée de la Loire et les Basses Vallées Angevines ;

14 sites Natura 2000 (41 000 ha) dans le périmètre U.N.E.S.C.O. de la Vallée de la Loire dont 5 sites classés au titre de la directive « Oiseaux » et 9 sites au titre de la directive « Habitats » ;

16 espèces de mammifères prioritaires au niveau régional principalement inféodées aux zones humides ;

19 espèces de Chiroptères dont 58 % des espèces présentes en France, avec 3 sites d'hivernage d'importance nationale et 10 d'importance régionale, et 6 sites classés en Natura 2000 ;

45 espèces d'oiseaux classées prioritaires (principalement liées aux zones humides), 5 sites classés en Zone de Protection Spéciale ;

50 espèces de poissons et 20 espèces d'amphibiens dont 8 prioritaires ;

5 000 espèces d'invertébrés identifiées soit 31 % de la faune invertébrée de France ;

Pour la flore, 1 344 espèces indigènes et 162 espèces non indigènes, 110 espèces protégées, 86 au niveau régional, 24 au niveau national dont 3 d'intérêt communautaire.

Source : *Plan Départemental des Espaces Naturels Sensibles, Conseil général de Maine-et-Loire, juin 2010*

<sup>297</sup> L'ensemble des données citées sont issues du Plan départemental des Espaces Naturels Sensibles du Maine-et-Loire de juin 2010.



appellent la même interrogation, d'une part sur la pertinence de l'évaluation environnementale proposée qui tend à surestimer les effets positifs du projet sur l'environnement, d'autre part, sur la capacité des prescriptions définies à assurer véritablement la préservation de cette trame.

### c) Situation des S.Co.T. du Maine-et-Loire au 31 décembre 2014

#### **Pays Loire en Layon :**

Dans son avis défavorable du 10 septembre 2013, et au-delà des remarques qui concerne spécifiquement l'insuffisance des objectifs de lutte contre la consommation foncière, le Préfet émet une remarque sur un point précédemment évoqué concernant les possibilités de construction dans la trame verte et bleue : *« Sur la trame verte et bleue, le travail d'identification est d'excellente qualité<sup>298</sup> même si quelques détails méritent d'être revus. Toutefois, il convient de rectifier les prescriptions qui ne garantissent pas complètement la préservation de cette trame en permettant, notamment, l'urbanisation des réservoirs de biodiversité sous certaines conditions ».*

La note technique formulée au titre de l'autorité environnementale complétant l'avis du Préfet conteste une prescription permettant l'urbanisation des cœurs de biodiversité *« (...) si cette dernière n'entraîne pas d'incidence significative affectant l'intérêt des sites. De même, une prescription permet l'urbanisation à l'intérieur d'un corridor écologique dans la mesure où celle-ci n'entraîne pas une rupture dans la continuité de la liaison écologique ».* La réponse apportée sur ce point par l'autorité environnementale fait ainsi office de doctrine en la matière : *« Aucune urbanisation, aucune construction isolée n'est possible dans un réservoir de biodiversité. L'urbanisation d'un corridor écologique ne peut pas non plus être rendue possible, le terme sous-entendant une opération d'aménagement d'une certaine ampleur. Par contre, une construction nécessaire à une exploitation agricole ne générant pas de nuisance pourrait, à titre exceptionnel, être admise dans un corridor sous réserve de ne pas compromettre les fonctionnalités et la qualité écologique de la trame verte et bleue ».*

---

<sup>298</sup> Le travail de définition a été réalisé par le C.P.I.E. Loire et Mauges selon la même méthodologie que le territoire des Mauges ; l'excellente connaissance du territoire adossée à une observation permanente depuis près de trente ans explique la pertinence du travail réalisé par le C.P.I.E. Cependant, le territoire ne bénéficie pas comme dans les Mauges d'une démarche expérimentale de mise en œuvre de cette trame associant les acteurs de terrain et préfigurant un passage au stade opérationnel.

Par ailleurs, l'avis de la D.R.E.A.L. souligne que l'évaluation environnementale du projet « surestime sur de nombreux champs environnementaux l'incidence positive des bonnes intentions affichées dans le rapport de présentation qui ne sont pas rendues prescriptives dans le S.Co.T. (...) Ainsi, si l'évaluation environnementale couvre tous les champs environnementaux, il ressort que les effets des prescriptions du D.O.O. ont été mal estimés sur de nombreux champs ».

Dans la nouvelle version du S.Co.T. ayant reçu un avis favorable, l'avis de l'autorité environnementale souligne cependant que : « Dans cette version arrêtée du S.Co.T., les prescriptions envisagées devraient être renforcées pour lever toute ambiguïté quant aux aménagements possibles dérogeant au principe de protection des réservoirs et des corridors de biodiversité. Ainsi, le D.O.O. devrait préciser que les éventuelles constructions autorisées doivent être conditionnées au respect de la fonctionnalité écologique du corridor ».

### **Pays du Grand saumurois :**

L'avis défavorable du Préfet en date du 24 mars 2014 a largement souligné les insuffisances du document tant sur le fond que sur la forme. En ce qui concerne les aspects environnementaux, l'avis de l'autorité environnementale souligne « la tendance à surestimer, sur de nombreux champs environnementaux, l'incidence positive de bonnes intentions affichées dans le rapport de présentation qui ne sont pas prescriptives dans le D.O.O. » et alors même que l'avis souligne par ailleurs l'insuffisance notable des mesures prises en matière de réduction de la consommation foncière. L'avis souligne également l'insuffisance d'indicateurs d'état, de pression et de réponse qui doivent permettre d'apprécier l'efficacité des mesures prises face aux pressions exercées par le scénario de développement choisi. Le chapitre consacré à l'évaluation environnementale demeure théorique et fait état de considérations générales. Enfin, le document ne délimite pas les espaces naturels à protéger, laissant le soin aux documents de rang inférieur de décliner les principes édictés dans le D.O.O. et sans que soient prescrites de mesures particulières en ce qui concerne leur inscription dans les documents d'urbanisme en matière de zonage et de règlement.

L'avis conclut sur la nécessité à renforcer le caractère prescriptif du D.O.O. en ce qui concerne :

- la gestion économe de l'espace et les objectifs ambitieux portés en la matière (...);
- la protection effective des espaces contribuant à la trame verte et bleue.

#### 4) La préservation des paysages

Malgré l'accumulation pendant plus d'un siècle et demi d'un véritable arsenal réglementaire, la préservation des paysages constitue toujours un sujet central et souvent copieux des documents d'urbanisme, et des S.Co.T. en particulier, témoignant de la permanence de cette préoccupation dans les politiques et outils d'aménagement du territoire.

De la première intervention de Prosper Mérimée en faveur des monuments historiques en 1840<sup>299</sup> à la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010, sans oublier la Convention européenne du paysage de 2006<sup>300</sup> et dans l'attente du projet de loi sur les patrimoines<sup>301</sup>, la question du paysage s'est lentement déplacée d'une approche pittoresque et patrimoniale à une intégration du sujet comme indicateur de la qualité du cadre de vie et à sa nécessaire prise en compte dans « (...) *les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage* »<sup>302</sup>. A ce titre, les S.Co.T. se sont vus renforcés dans leur rôle intégrateur des enjeux environnementaux et paysagers.

Forts de rapports de présentation abondants, de diagnostics et autres états initiaux de l'environnement quasi encyclopédiques, ces documents consacrent une partie importante de leur contenu à ce sujet jouant pleinement en ce sens leur rôle d'information et de sensibilisation, d'identification et de qualification des paysages, de définition d'objectifs de qualité paysagère. Mais force est de constater que le contenu de certains chapitres des S.Co.T dans ce domaine (évaluation environnementale, projet d'aménagement et de développement durable, mesures prescriptives) interrogent sur la portée effective du document et sa capacité à agir dans ce domaine sur trois niveaux. La première interrogation porte sur la transposition d'échelle entre celle du S.Co.T. où sont établis l'état des lieux et le diagnostic et celle des P.L.U. où doivent être mises en œuvre les mesures opérationnelles. La deuxième interrogation

---

<sup>299</sup> L'intervention de Prosper Mérimée sera suivie des grandes lois du 21 avril 1906 (renforcées par celle du 2 mai 1930) pour les sites et du 31 décembre 1913 pour les monuments historiques, de la loi Malraux du 4 août 1962 instaurant les secteurs sauvegardés, de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 instaurant les zones de protection du patrimoine architectural, urbain (auxquelles la loi paysage du 8 janvier 1993 a rajouté le « P » de paysage) qui seront transformées en Aire de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (A.V.A.P.).

<sup>300</sup> La Convention de Florence ouverte à la signature en octobre 2000, entrée en vigueur en France le 1<sup>er</sup> juillet 2006 et publiée au Journal Officiel le 22 décembre 2006 constitue le premier traité international dédié au paysage.

<sup>301</sup> Projet de loi simplifiant les dispositions réglementaires en matière de protection des espaces patrimoniaux (cités historiques, sites classés et abords), élaboration d'un plan local d'urbanisme patrimonial ou d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (P.S.M.V.) dans les cités historiques.

<sup>302</sup> Décret n° 2006-1643 du 20 décembre 2006 portant publication de la convention européenne du paysage, signée à Florence le 20 octobre 2000, Article 5, Mesures générales, alinéa d).

porte sur la capacité de subsidiarité du S.Co.T vers les P.L.U. supposant une continuité dans l'engagement politique du pays jusqu'à l'échelon communal. Le contenu et la portée du S.Co.T. doivent-ils et permettent-ils de compenser le risque d'un déficit d'engagement politique par des dispositions réglementaires et prescriptives ou parfois même par de simples recommandations? La troisième interrogation porte sur la notion même de paysage et plus précisément de qualité de paysage<sup>303</sup> à laquelle il est fait souvent référence dans les documents et dont on abordera plus en détail la problématique dans la troisième partie.

#### 4-1) Le rapport de présentation - Introduction

Les remarques formulées dans le chapitre consacré à la biodiversité concernant l'organisation du rapport de présentation, et en particulier de l'articulation entre diagnostic et état initial de l'environnement, pourraient être reconduites en ce qui concerne le thème du paysage, sujet transversal plus ou moins mis en perspective dans les éléments introductifs du rapport de présentation et dont le développement principal est systématiquement renvoyé dans l'état initial de l'environnement. Cette écriture dichotomique motivée par la volonté de renforcer la prise en compte de l'environnement dans le rapport de présentation et de clarifier l'évaluation environnementale conduit à un diagnostic posant des constats mais occultant l'explicitation des causes. Comment, plus de vingt ans après l'adoption de la loi paysage, les Schémas directeurs et aujourd'hui les S.Co.T. peuvent-ils poser les mêmes éléments de constat alors que leur rôle était bien de traiter les causes ?

---

<sup>303</sup> Sans déborder de l'objet de cette recherche, la question du paysage telle qu'abordée dans les S.Co.T. nécessite cependant de remettre en perspective un certain nombre de réflexions qui ont pu être menées sur la notion de paysage : Augustin Berque (1994, *Cinq propositions pour une théorie du paysage* ; 2000, *Ecoumène. Introduction à l'étude des milieux humains* ;), Serge Briffaud (1998, *De l'invention du paysage. Pour une lecture critique des discours contemporains sur l'émergence d'une sensibilité paysagère en Europe*), Anne Cauquelin (1989/2013, *L'invention du paysage*), Yves Luginbühl (1989, *Paysages. Textes et représentations du paysage du siècle des Lumières à nos jours* ; 2012, *La mise en scène du monde : Construction du paysage européen*), Jean-Robert Pitte (2001, *Histoire du paysage français. De la préhistoire à nos jours*), Martine Berlan-Darqué/Daniel Terrasson/Yves Luginbühl (2005, *Paysages : de la connaissance à l'action*), Daniel Terrasson/Yves Luginbühl (2013, *Paysage et développement durable*), Alain Roger (1995, *La théorie du paysage en France (1974-1994)* ; 1997, *Court traité du paysage*). Les éclairages issus de ces auteurs sur la notion de paysage pourront apporter des éléments de précision sur la notion de qualité paysagère. A ce titre, on peut d'ores et déjà faire référence à aux travaux engagés en 2003 par le Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer sur la question de la qualité architecturale et urbaine. Faisant la synthèse des rapports établis entre 1993 et 2003 sur le sujet, Robert-Max Antoni, Inspecteur général de la Construction, écrivait dans cette note : « *La qualité architecturale (...) est une valeur, portée par les maîtres d'ouvrages et les maîtres d'œuvre. Elle s'appuie sur un langage commun qui appartient à la Culture, sur le débat public qui fonde la Démocratie, sur la création collective qu'impose une Ethique* ».

## - Le Pays Loire-Angers

Dans le chapitre consacré à l'explication des choix retenus pour le P.A.D.D. et le D.O.G., la question des paysages apparaît dans le paragraphe intitulé « *Le maintien des équilibres entre espaces urbanisés et espaces naturels, agricoles et forestiers* ». Trois sujets sont particulièrement mis en avant :

- « *La préservation de la trame verte et bleue* » ;
- « *La préservation des activités agricoles* » ;
- « *La préservation des richesses paysagères* ».

Le dernier point relatif à « *la préservation des richesses paysagères* » souligne la diversité des paysages, le « *rôle majeur dans l'attractivité du territoire* », la nécessité de lutter contre la banalisation des entrées de ville et des extensions urbaines...

Cet objectif de préservation est souligné dans le D.O.G. par les orientations concernant « *l'armature verte et bleue* », ensemble de mesures visant à préserver les caractéristiques paysagères ; le document introduit dans ce sens des « *ruptures d'urbanisation* » visant à maintenir une alternance entre espaces ruraux et espaces urbanisés.

## - Le Pays des Mauges

L'analyse des différents scénarios prospectifs aborde superficiellement les incidences sur le paysage au profit des questions d'occupations des sols et d'impacts environnementaux. Au mieux sont abordées dans l'un des scénarios les questions « *d'attrait des paysages et milieux naturels* » par rapport aux attentes des « *urbains* » et de la nécessité d'y répondre par « *une bonne intégration paysagère de l'urbanisme* ». Associant écologie et paysage, un des scénarios évoque le fait que « *la trame verte/trame bleue et le maillage bocager constituent une structure fondamentale du territoire, illustrant la proximité et la continuité équilibrée entre les milieux naturels et les milieux urbains* ».

Servant de base à l'élaboration du P.A.D.D., le scénario retenu constitue l'association du scénario 1 intitulé « *acteurs d'un archipel urbain* » et du scénario 3 intitulé « *small is beautiful ou la ruralité innovante* » affirmant la « *(...) volonté de poursuivre le développement du territoire. Croissance économique et emploi en constituent les éléments clés et doivent être accompagnés d'un développement résidentiel qualitatif et durable* ». Le

caractère « *productif* » du territoire y est particulièrement affirmé notamment dans le domaine agricole sans pour autant apprécier les incidences de ce scénario sur la qualité des paysages.

Dans ce scénario clairement orienté vers un développement économique, et dont on peut penser que les incidences environnementales et paysagères seront significatives, la justification du P.A.D.D., qui s'appuie sur les enjeux établis dans l'état initial de l'environnement, affiche des intentions louables et précise notamment :

- « **Concernant le paysage** : la valorisation globale des paysages est un axe fort du P.A.D.D. Elle se traduit par les objectifs suivants :
  - Valoriser l'accès aux paysages notamment par le développement d'un tourisme respectueux de la ruralité du territoire (création de liaisons douces faisant découvrir le patrimoine local).
  - Organiser un développement plus compact, permettant notamment de stopper les risques de banalisation (notamment sur les coteaux de la vallée de la Loire), enjeu majeur relevé dans l'état initial de l'environnement.
  - Valoriser l'identité du pays (bocage, patrimoine, qualité urbaine). Ceci permet de conforter la qualité du cadre de vie mais aussi de répondre aux enjeux d'intégration des urbanisations dans le grand paysage (silhouettes urbaines, liens avec les éléments végétaux périphériques aux bourgs, prise en compte de la proximité des boisements...).

Pour autant, la compatibilité d'un scénario « productif » avec un respect et une valorisation des paysages reste à démontrer au-delà des mesures génériques proposées liées aux « *silhouettes urbaines* », aux « *liens avec les éléments végétaux périphériques* »... ; la question de la mise en œuvre de ces mesures, plus ou moins prescriptives, dans les P.L.U. apparaît clairement.

Fondu dans un enjeu général adossé à l'environnement, la « *gestion paysagère* » est en effet affichée comme une question « *absolument fondamentale* » :

- « **Un enjeu d'intégration environnementale** autour de la remarquable diversité paysagère, écologique et patrimoniale du Pays des Muges. Cet enjeu, qui interpelle les modalités de mise en valeur du territoire, d'urbanisation, la gestion paysagère, la constitution d'une véritable armature naturelle à l'échelle du S.Co.T., est une question absolument fondamentale pour le territoire ».

La traduction de cet enjeu dans le D.O.O. réaffirme ces mesures génériques sans pour autant, à ce stade du document, en préciser la portée dans les P.L.U. :

- « **La mise en valeur des paysages urbains et naturels**, par une bonne gestion des transitions (préservation des silhouettes urbaines en évitant les ruptures morphologiques, tant dans les implantations que dans les hauteurs ; gestion qualitative des lisières urbaines dans le cadre des extensions par la création d'espaces de transition paysagers, aménagement qualitatif des entrées de ville ;

*protection de cônes de vue, notamment dans la Vallée de la Loire et sur les promontoires de grande taille et le long des autres vallées principales ; maintien de coupures d'urbanisation,...) ».*

#### 4-2) Le diagnostic

Comme nous l'avons déjà évoqué sur le sujet lié à la biodiversité, les données environnementales, dont le paysage, sont renvoyées du diagnostic vers le document d'état initial de l'environnement. C'est particulièrement le cas du document du Pays des Mauges qui traite uniquement dans le diagnostic des aspects socio-démographiques, économiques, de déplacements, d'habitats... Cette écriture répondant formellement aux exigences réglementaires du volet environnemental du document pose cependant question sur la construction d'un diagnostic territorial mettant en confrontation environnement et aménagement.

##### - Le Pays Loire-Angers

La première partie du diagnostic intitulée « *Dynamiques territoriales* » comprend plusieurs paragraphes consacrés à la question des paysages : « *Une diversité exceptionnelle de paysages et d'ambiances* », « *Nature et lieux d'aménité jusqu'au cœur urbain* », « *Des paysages urbains au riche patrimoine* ». Ce long état des lieux de près de vingt pages est complété par un développement lié à l'évolution de l'occupation de l'espace et à la consommation foncière ayant un impact sur ces paysages : urbanisation qui « *grignote* » les espaces naturels et agricoles, banalisation des entrées de ville et des axes de communication, formes standardisées autour des bourgs ruraux et périurbains... Les évolutions positives sont également mises en avant et concernent principalement les espaces naturels et agricoles : début de reconstruction du bocage, frein au développement des peupleraies, mesures agro-environnementales dans les Basses Vallées Angevines...

##### - Le Pays des Mauges

Le document du Pays des Mauges renvoie l'examen de toutes les données environnementales, y compris le paysage, aux documents de l'état initial de l'environnement.

- Question sur la pertinence de l'échelle des S.Co.T. pour traiter du paysage

Si la description des différentes entités paysagères est présentée avec détail et répond en ce sens à un objectif d'état des lieux complet, on peut s'interroger sur le fond et la forme du diagnostic établi. En effet, chacun des territoires étudiés, et en particulier celui du Pays d'Angers, pose un diagnostic objectif mais sévère sur la qualité de ses paysages urbains : « *grignotage* » des espaces agricoles et naturels, banalisation des entrées de ville, formes urbaines standardisées... Certes, ces éléments de constat concernent des espaces parfaitement identifiés et situés (RD 323 à Beaucouzé, RD 347 à Saint Barthélémy-d'Anjou...) et pourraient obérer les résultats de préservation obtenus par ailleurs sur certains lieux comme les Basses Vallées Angevines par exemple.

Mais peut-on véritablement parler de diagnostic dans la mesure où le document pose des éléments de constat sur ces points particuliers sans en analyser les causes. En effet, la qualité des paysages urbains n'est pas un sujet nouveau et déjà le Schéma Directeur soulignait cet enjeu : « *La mise en valeur des paysages dans un Schéma directeur implique qu'avant toute proposition de mesures concrètes, des orientations générales soient définies. (...) Celles-ci constituent une véritable **politique paysagère** visant à donner une cohérence au paysage et à exploiter le potentiel existant en restructurant ce qui n'a pas de lisibilité immédiate. (...) La préservation et la mise en valeur de l'identité paysagère de la région angevine doivent être assurées à travers la création d'une trame verte structurante, la maîtrise du front urbain et la protection des zones de contact, la gestion des paysages là où l'économie agricole est défaillante, les boisements... ».*

Vingt ans après l'énoncé de ces orientations dans le Schéma Directeur, force est de constater que le S.Co.T. remet en perspective les mêmes problématiques sans pour autant poser dans son diagnostic la recherche des véritables causes à ces dégradations : déficience des projets mis en œuvre, inappropriation des documents d'urbanisme dans ce domaine (P.O.S. et P.L.U.) ou insuffisance de volonté politique ?

Car, au-delà des documents d'urbanisme, d'autres outils législatifs sont venus compléter l'arsenal des mesures en faveur de la qualité des entrées de ville pour ne citer que ce sujet : loi Barnier et amendement Dupont<sup>304</sup>.

---

<sup>304</sup> L'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme, issu de la loi Barnier relative au renforcement de la protection de l'environnement, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1997. Egalement appelé « amendement Dupont » du nom du sénateur Ambroise Dupont, cet article régit l'urbanisation aux abords de certaines voiries. Son objectif est d'inciter les collectivités publiques, et en particulier les communes, à préciser leurs projets de développement et à éviter une extension non maîtrisée de l'urbanisation.



En effet, autant les grands espaces emblématiques ont-ils été globalement préservés de toute dégradation, autant une grande partie de nos espaces urbains « ordinaires » et « quotidiens » sont-ils toujours exposés au « *risque de la laideur*<sup>305</sup> » sans pour autant que les documents de planification urbaine aient réussi à endiguer ce risque.

La forme actuelle des documents peut-elle être une explication ? Sans doute pour partie si l'on revient par exemple sur le document du Pays des Mauges qui dissocie formellement du diagnostic l'intégralité des données environnementales et du paysage en particulier. Le constat qui est fait aujourd'hui sur certaines dégradations des paysages est bien lié à l'impact du développement des infrastructures économiques, résidentielles, industrielles, agricoles... Comment apporter des réponses opérationnelles efficaces si les causes ne sont pas identifiées dans un diagnostic mettant en perspective ces différentes composantes territoriales ?

Le risque de cette organisation dichotomique du diagnostic et de l'état initial de l'environnement serait d'afficher ainsi le paysage comme un objet patrimonial à préserver de toute atteinte et non comme une composante à part entière et évolutive du territoire. Compris comme un objet général, les mesures proposées pour la valorisation ou la préservation<sup>306</sup> du paysage sont de ce fait généralistes et posent très clairement la question des échelles d'action. Si le S.Co.T. doit mettre en alerte le territoire sur les risques de dégradation ou d'évolution, l'échelle à laquelle est porté le diagnostic n'est pas satisfaisante. Où sont situés ces risques ? De quelle nature sont-ils ? Quels sont les acteurs impliqués ? Autant de questions qui constituent véritablement un diagnostic. Mais a-t-on véritablement donné aux S.Co.T. les moyens de poser ces questions aux échelles pertinentes ? Si le code de l'urbanisme confirme le caractère pertinent du périmètre du S.Co.T.<sup>307</sup>, les échelles du diagnostic doivent être adaptées aux problématiques traitées, en particulier en ce qui concerne la question de l'évolution des paysages. Dans la perspective de mise en œuvre des plans locaux d'urbanisme intercommunaux devenant le document de droit commun avec l'approbation de la loi

---

<sup>305</sup> Rapport d'information du Sénat sur l'avenir des espaces périurbaines, actes du colloque du 10 février 1999 ; Bruno Letellier, directeur du C.A.U.E. de Maine-et-Loire : « Le risque de la laideur » ; « (...) *Pallier le risque de la laideur ne peut se faire que sur le terrain de l'urbanisme, c'est une affaire d'élus et de professionnels* ».

<sup>306</sup> Dans ce sens, l'idée même de « préservation » pourrait être contestée considérant qu'elle s'apparente à une protection patrimoniale interdisant toute évolution.

<sup>307</sup> « *Le schéma de cohérence territoriale (S.Co.T.), garant de la cohérence des politiques publiques territoriales, est élaboré à l'échelle réputée pertinente pour intégrer les diverses politiques publiques d'urbanisme, de transports, d'habitat ou de protection de l'environnement. Les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales doivent être compatibles avec le S.Co.T., ce qui simplifie la hiérarchie des normes* ». Projet de loi A.L.U.R., Titre IV, Chapitre 1<sup>er</sup>, Exposé des motifs

A.L.U.R.<sup>308</sup>, et de fait l'outil opérationnel dans ce domaine, le S.Co.T. n'aura-t-il pas une obligation d'identifier et de localiser à l'échelle de ces documents les enjeux paysagers ? Ce qui implique également une réflexion sur le contenu de la mission confiée aux bureaux d'étude et qui fait apparaître la nécessité d'un diagnostic beaucoup plus territorialisé qu'il ne l'est actuellement.

#### 4-3) L'état initial de l'environnement

##### - Le Pays Loire-Angers

Le document consacré à l'état initial de l'environnement n'aborde pas en tant que telle la question des paysages même s'il est fait très largement référence au contexte géographique du territoire à travers les questions de biodiversité, d'hydrologie... Les problématiques liées au paysage n'apparaissent qu'au dernier chapitre (« *Caractéristiques des zones susceptibles d'être notablement touchées par la mise en œuvre du schéma* ») proposant une série de fiches de synthèse par polarités comportant un court paragraphe sur les caractéristiques et enjeux paysagers du secteur concerné. Sur l'ensemble des polarités étudiées, les problématiques récurrentes apparaissent comme précédemment évoqué : banalisation des extensions urbaines, impact des infrastructures de déplacement et incidence sur l'extension urbaine, standardisation des entrées de ville...

##### - Le Pays des Mauges

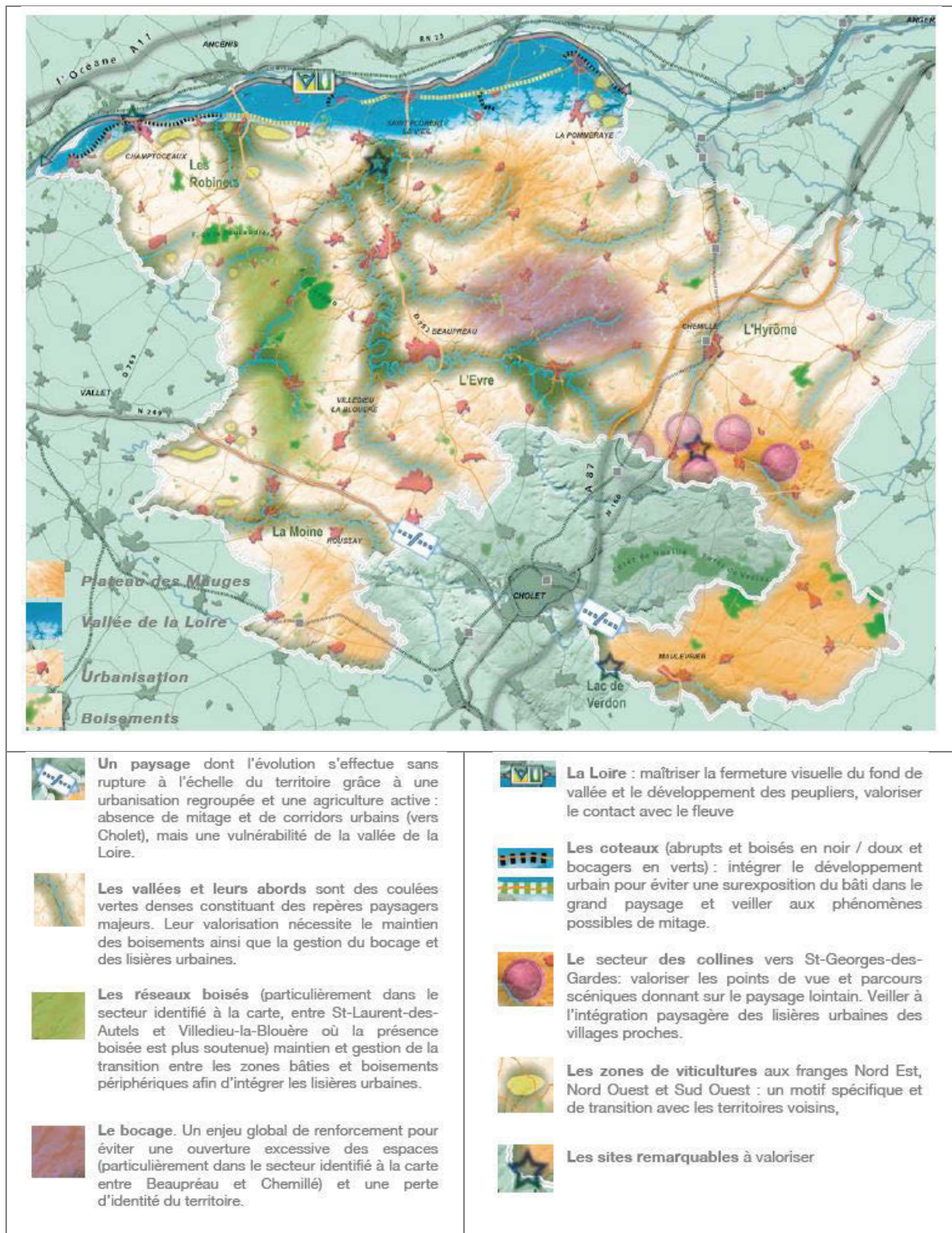
Le document d'état initial de l'environnement consacre près de vingt pages à la question des paysages organisées en plusieurs thématiques :

- ***Les paysages naturels (le fonctionnement des grandes entités paysagères du territoire).***
- ***Les tendances d'évolution et les enjeux.***
- ***Les paysages urbains (Les caractéristiques esthétiques et fonctionnelles des espaces urbains).***
- ***Le patrimoine d'exception et l'accès au paysage.***
- ***Les tendances d'évolution et les enjeux.***

---

<sup>308</sup> Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (A.L.U.R.) du 20 février 2014 portée par Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement.

Figure 14 - Carte des enjeux paysagers du S.Co.T. du Pays des Mauges



Si ce long développement descriptif est globalement pertinent et constitue une bonne retranscription de l'état initial et d'identification des enjeux, la traduction spatiale de ces derniers interpelle quant à la capacité à les retranscrire dans les P.L.U. compte tenu de la relative (im)-précision géographique du document cartographique et du caractère très généraliste de la formulation de ces enjeux.

Si l'on peut souscrire à l'expression très générale des enjeux exprimés dans le document, la capacité de transposition aux P.L.U. pose question quant à la dimension « impressionniste » de la cartographie des enjeux. Comment et où concrètement traduire par exemple le « maintien et gestion de la transition entre les zones bâties et boisements périphériques afin d'intégrer les lisières urbaines » ?

Rejoignant les commentaires exprimés sur la partie consacrée au diagnostic, l'évaluation environnementale met en perspective les mêmes problématiques : un travail qui peut apparaître comme encyclopédique dans les thématiques abordées mais qui reste au stade d'appréciations et d'orientations trop généralistes et insuffisamment spatialisées pour être transposées au plan local et surtout sur les secteurs effectivement concernés par les problématiques abordées : entrées de ville, qualité de zones d'activités, franges urbaines...

#### 4-4) L'articulation avec les autres plans et programmes

Malgré son omniprésence dans le corpus juridique français, la question du paysage reste un sujet délicat à intégrer dans les politiques publiques en général, et les outils de planification urbaine en particulier, comme en témoigne également le peu de documents auxquels les S.Co.T. se réfèrent dans ce domaine du point de vue réglementaire.

A l'exception des chartes des parcs nationaux et des parcs naturels régionaux avec lesquels il a une obligation de compatibilité, le S.Co.T. n'a seulement qu'une obligation de prise en compte des autres documents cités par le code de l'urbanisme qui ignore notamment le cas des sites U.N.E.S.C.O.

##### - Le Pays Loire-Angers

Compte tenu de son obligation de compatibilité, les documents auxquels se réfère le S.Co.T. dans ce domaine sont de nature et de portée différentes :

- La Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000.

- Le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire dans ses orientations concernant la préservation des milieux naturels et la gestion économe de l'espace.
- Le Plan de gestion du Val de Loire Patrimoine de l'U.N.E.S.C.O.
- La Charte du parc Naturel régional Loire-Anjou-Touraine (2008-2020), en particulier sur l'action « *Agir pour nos paysages culturels remarquables ou ordinaires, reconnus ou méconnus* ».
- La Charte du Pays Loire-Angers.
  
- Le Pays des Mauges

Le document du Pays des Mauges fait référence en termes de compatibilité dans ce domaine à la Directive Territoriale d'Aménagement de l'estuaire de la Loire (D.T.A. du 21 mars 2006) du fait de ses orientations en matière de protection et de valorisation des espaces naturels et des paysages. Il est également fait référence en termes de prise en compte au Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire des Pays de la Loire (S.R.A.D.D.T.).

Malgré une certaine antériorité de la question des paysages dans les documents d'urbanisme, et avant que de nouveaux sujets prennent récemment place dans les enjeux portés par ces documents (énergie, biodiversité), le sujet reste finalement peu « formalisé » dans des documents d'orientation des politiques publiques.

#### 4-5) L'évaluation environnementale

- Le Pays Loire-Angers

L'évaluation environnementale introduit dès les premières pages la question du paysage dans le chapitre intitulé « *Grands équilibres territoriaux et organisation de l'espace* » à travers le concept de « *l'armature verte et bleue*<sup>309</sup> », ensemble des espaces naturels et agricoles qu'il convient de protéger pour ses qualités écologiques, économiques, paysagères, culturelles, et sociales. C'est sur la base des éléments constitutifs de cette « armature » que le

---

<sup>309</sup> Elle constitue également le socle de la « trame verte et bleue » à partir des considérations écologiques.

D.O.G. prescrit les limites d'extension urbaine et formule des recommandations en matière de valorisation des paysages remarquables, de préservation de perspectives paysagères...

En matière de qualité des espaces urbanisés, les recommandations du D.O.G. demandent notamment :

- L'insertion paysagère des opérations futures,
- La valorisation de la nature dans la ville dense,
- La requalification du paysage des entrées majeures du territoire,
- L'intégration de principe de gestion durable dans la conception des nouveaux quartiers, en ce qui concerne notamment l'économie d'espace, les déchets et les eaux pluviales.

Par ailleurs, une prescription porte sur la valorisation des éléments patrimoniaux du Pays Loire-Angers (sans préciser ce qui est entendu par éléments patrimoniaux).

Enfin, il est rappelé que « *les P.L.U. peuvent identifier les éléments paysagers remarquables, préserver des fenêtres paysagères, créer des itinéraires modes doux et encourager les formes urbaines nouvelles* ».

En synthèse, l'évaluation environnementale révèle finalement la difficulté d'articulation entre le S.Co.T. et les P.L.U. dans le domaine de la préservation des paysages. En effet, si la prescription de préservation des grandes entités paysagères et de coupures à l'urbanisation telles que définies dans « *l'armature verte et bleue* » apparaît opérationnelle, le passage au niveau des P.L.U. apparaît plus problématique car adossé à des mesures principalement incitatives et pédagogiques et ce malgré la production de schémas de référence ayant vocation à faciliter l'interprétation des prescriptions du S.Co.T. à l'échelle des différentes polarités définies.

**Tableau 27 - S.Co.T. Loire-Angers - Evaluation environnementale - Indicateurs d'objectifs environnementaux et indicateurs de suivi de l'état de l'environnement – Paysage**

Objectifs du SCoT	Incidences du SCoT		Mesures de prévention/ réduction/ compensation des incidences négatives
	Incidences positives	Incidences négatives	
<b>5. Les paysages</b>			
<p>Il s'agit de préserver et renforcer les qualités paysagères propres au territoire :</p> <p>« Valoriser les paysages remarquables, « prendre en compte les entités paysagères », « affirmer des limites paysagères de développement », « garantir la lisibilité des paysages depuis les infrastructures »</p> <p>« Qualifier les espaces urbanisés », par l'insertion paysagère des opérations, la mise en valeur de la nature en ville et un traitement soigneux des entrées du territoire</p> <p>Cette politique repose :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. sur des prescriptions,</li> <li>. sur un volet pédagogique comportant un grand nombre d'outils proposés aux communes.</li> </ul>	<p>Les principales incidences positives proviennent de règles opposables aux PLU, qui portent sur la préservation d'espaces non construits jouant le rôle de « fenêtres paysagères » entre des ensembles urbanisés, autour du pôle métropolitain, le long de certaines routes, etc. Les phénomènes d'éirement urbain qui diluent l'identité de certains bourgs et paysages ruraux seront ainsi contenus.</p> <p>Les autres dispositions sont des recommandations qui ne portent pas nécessairement sur l'urbanisme ; elles participent à la pédagogie du SCoT et appellent des initiatives locales.</p>	<p>Dans le DOG, les notions de « vitrines » d'une part et de « valorisation » des grands axes d'autre part, pourraient induire des principes de vues sur les activités. Les étirements de zones d'activités le long de certaines routes, prévus par des schémas de référence de polarités telles que St-Jean-de-Linières, St-Sylvain d'Anjou et Seiches-sur-le-Loir le suggèrent par exemple.</p>	<p>Si des implantations linéaires d'activités le long des routes ne peuvent être évitées, des mesures appropriées seront prises, telles que : masquage végétal d'opérations dont la qualité ne peut être garantie, ou conception d'opérations à la fois visibles et soignées au plan architectural et paysager. Outils possibles : marge de recul « loi Barnier », ZAC, schémas et orientations d'aménagement dans le cadre des PLU, emprises foncières publiques pour réalisation d'espaces verts...</p>
Objectifs du SCoT inscrits dans le PADD et le DOG	Indicateurs de suivi		Précisions méthodologiques (sources, modalités de calcul...)
<b>Thème : paysage</b>			
<b>Affirmer les différentes vocations de l'armature verte et bleue</b>	Suivi des limites paysagères au développement urbain		Occupation du sol 2011 + photographie au sol
<b>Qualifier les espaces urbanisés</b>	Suivi des polarités et du pôle métropolitain (pourtour et entrées de villes)		Occupation du sol 2011 + photographie au sol

Soulignant la difficulté de prise en compte de la qualité des paysages dans l'évolution du territoire, les indicateurs de suivi s'en tiennent principalement à des données quantitatives des formes d'occupation des sols et un suivi des limites paysagères au développement urbain sans en définir le contenu et les modalités (qu'entend-t-on par limites paysagères ?).

Comme nous l'avions évoqué pour la question de la maîtrise de la consommation foncière et de la biodiversité, l'évaluation environnementale reste finalement succincte quant aux effets du projet sur la qualité des paysages, l'enjeu principal étant cristallisé autour de la constitution de cette « *armature verte et bleue* » qui apparaît en conclusion du D.O.G. dans la présentation des outils de suivi des orientations du S.Co.T. comme le principal support de « suivi » en ce qui concerne la qualité des paysages.

C'est d'ailleurs dans le D.O.G. plus que dans l'évaluation environnementale que l'on pourrait apprécier concrètement les impacts du projet sur le paysage à partir des schémas de référence proposés pour les différents territoires identifiés dans le S.Co.T.

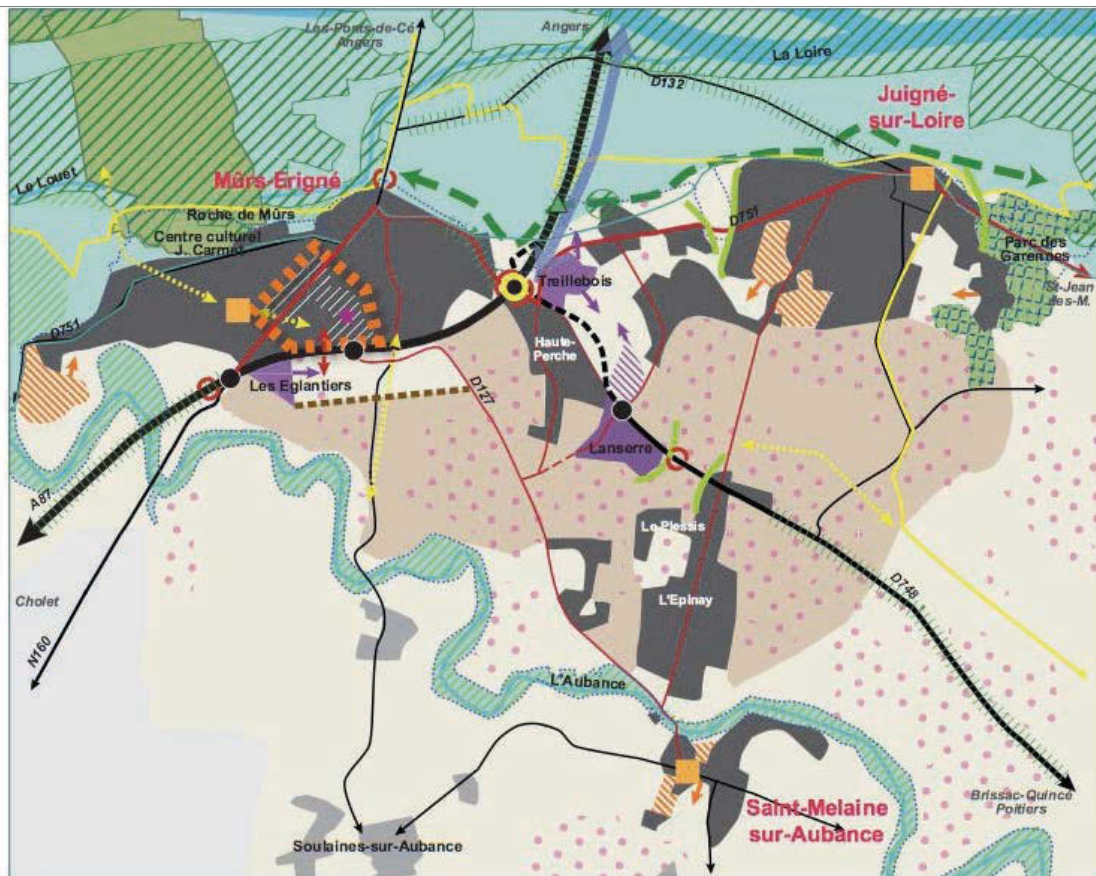
Ces schémas présentent en effet les principaux enjeux en matière de paysage et posent un certain nombre d'orientations dans ce domaine. On peut ainsi considérer qu'ils constituent le véritable état « 0 » à partir duquel l'évaluation des incidences paysagères du S.Co.T. pourront être appréciées.

Le caractère synthétique du document et l'obligation normative d'aborder les incidences positives et négatives, les mesures de prévention /réduction...donnent à la lecture de son contenu un sentiment d'approche superficielle du sujet et d'une évaluation environnementale complaisante restant sur des considérations générales alors que les schémas de référence produits dans le D.O.G. permettent de situer précisément les espaces à enjeux et de renforcer l'attention et ainsi l'évaluation environnementale sur ces espaces.




Dans une logique de subsidiarité du S.Co.T. vers le P.L.U., la prise en compte de ces schémas comme « référence » d'application du S.Co.T. induirait pour les collectivités locales l'obligation à leur niveau de mettre en œuvre les indicateurs de suivi mentionnés dans le document mais aussi le déploiement des outils proposés comme l'observatoire photographique. Elle supposerait de ce fait l'obligation de rendre compte au niveau du syndicat mixte du S.Co.T. de la bonne prise en compte de ces schémas par les communes.






**Figure 15 - Schéma de référence : Juigné-sur-Loire/Mûrs-Erigné/Saint-Melaine-sur-Aubance**



**Affirmer les différentes vocations de l'armature verte et bleue**

-  La vallée de la Loire, classée au patrimoine mondial Unesco, ainsi que les coteaux et paysages viticoles sont identifiés en tant que paysages remarquables à l'échelle du Pays.
-  Le site classé de la Roche de Mûrs et le Parc des Garennes, situé sur l'axe du schiste du Pays, seront valorisés pour leurs qualités patrimoniales et paysagères.
-  Les spécificités urbaines des communes ligériennes, les vues sur la Loire et les paysages viticoles seront préservés par le maintien d'alternances ville/campagne.

-  La qualité des paysages sera confortée le long de la D 748, notamment en préservant les vignes en bordure des voies.
-  La polarité se situe en porte d'entrée de plusieurs entités territoriales : entrée Val de Loire - UNESCO depuis l'A87 et le pont sur la Loire, entrée viticole du sud Loire.... La qualité des paysages sera préservée et valorisée notamment en entrée de polarité, depuis la D748 et l'A87.
-  La polarité bénéficie d'ores et déjà de nombreuses liaisons douces permettant l'accès à la nature, grâce à un réseau organisé (boucle Layon-Aubance, GR, sentiers du PDIPR...). Ces liaisons pourront être complétées pour améliorer l'accès à la nature et les relations intercommunales.

La cartographie proposée dans les Schémas de référence apporte une traduction spatiale intéressante en matière d'enjeu de préservation des paysages et comme abordé précédemment en matière d'évaluation environnementale. Mais elle pose également des questions quant à son interprétation. Dans le cas présenté ci-dessus, les espaces délimités concernant la vallée de la Loire, les coteaux viticoles et le site de la Roche de Mûrs doivent-ils être compris comme des espaces de protection stricte ? En ce qui concerne ce site et celui du Parc des Garennes, comment interpréter la légende indiquant qu'ils « seront valorisés pour leurs qualités patrimoniales et paysagères » ? Le principe « d'alternances ville/campagne » doit-il être compris comme une interdiction à toute forme d'urbanisation dans ces espaces ? Quels sont les enjeux et principes à mettre en œuvre sur les entrées de villes et quelle transposition possible dans les P.L.U. dans ce domaine : orientations et prescriptions dans le P.A.D.D. ? Obligations d'Orientations d'Aménagement et de Programmation (O.A.P.)?

#### - Le Pays des Mauges

L'évaluation environnementale du projet consacre trois pages au thème du paysage rappelant les enjeux issus de l'état initial de l'environnement (démembrement du bocage, risque de fermeture paysagère dans la vallée de la Loire, urbanisation des coteaux de Loire, banalisation des formes urbaines). Le risque d'incidences négatives sur le paysage ne concernerait que 0,91 %<sup>310</sup> de la surface du territoire, principalement lié aux extensions des zones urbanisées existantes. S'appuyant sur une approche quantitative, et renforcée par l'objectif de réduction de la consommation foncière, cette argumentation peut être entendue mais sous-estime la question qualitative des extensions qui, même limitées en surfaces, peuvent avoir des incidences majeures sur la qualité des paysages. Dans un P.A.D.D. qui affirme la volonté d'un développement productif du territoire, les incidences en matière de paysage ne peuvent pas être évaluées sur la simple mesure de réduction de l'occupation des sols consacrés à l'activité mais doivent être appréciées à partir d'une approche spatialisée et qualitative analysant l'impact des projets de développement économique, industriel, résidentiel, d'infrastructures de déplacement... La proposition de réponse passe par la définition d'orientations d'aménagement dans les P.L.U. en ce qui concerne plus

---

<sup>310</sup> Ce chiffre ne fait l'objet d'aucune explication ; étant adossé aux extensions urbaines, on pourrait supposer qu'il s'appuie sur l'estimation des surfaces d'extension urbaine inscrite dans les documents d'urbanisme (zones NA des P.O.S. et AU des P.L.U.).

particulièrement l'aménagement des entrées de ville et les formes urbaines par les incitations à la densification des espaces urbanisés existants.

Par ailleurs, le document argumente sur le fait que le projet de territoire proposé, et les mesures prises en particulier dans le S.Co.T., concourront à des incidences positives sur les points suivants :

- Conservation du « *caractère rural typique du territoire* ».
- Conservation des « *grandes scènes paysagères locales* » notamment les cônes de vues le long de la vallée de la Loire, « *la perception du grand paysage lié aux autres vallées et promontoires (...)* ».
- Diversification des formes urbaines.
- Gestion des entrées de ville.
- Mise en valeur du patrimoine local.
- (...)

Confortant les remarques formulées précédemment sur le caractère très généraliste de ces mesures, on peut souligner le fait que l'évaluation environnementale ne peut que confirmer les incidences positives de mesures qui relèvent d'abord du bon sens urbain et qui pourraient concerner n'importe quel S.Co.T. du territoire national. Une déclinaison territoriale spécifique au territoire des Mauges et s'appuyant sur le scénario de développement affiché dans le P.A.D.D. affirmant des choix de polarités constituerait une véritable évaluation environnementale et non pas un catalogue d'intentions et de mesures généralistes dont on espère les effets positifs.

#### - Un aveu d'impuissance

Si les deux documents affichent clairement leurs intentions d'agir en faveur de la préservation et de la valorisation des paysages, le discours apparaît paradoxal dans le document angevin en soulignant, d'une part, « (*à propos de l'armature verte et bleue*) un progrès considérable par rapport aux dispositifs juridiques antérieurs qui privilégiaient la protection des espaces naturels sous la forme de taches isolées, séparées par des espaces de nature réputée « *ordinaire* » ne bénéficiant d'aucune protection particulière<sup>311</sup> », d'autre part, le caractère strictement incitatif et pédagogique de certaines mesures déclinées à l'échelle des

---

<sup>311</sup> S.Co.T. Pays Loire-Angers, 2011, S.M.R.A., Evaluation environnementale, p. 28

P.L.U. pouvant interroger sur la capacité à atteindre les enjeux de constitution de cette « *armature verte et bleue* ».

En effet, les limites d'action du S.Co.T. sont curieusement et candidement annoncées dans le document angevin et pourraient être comprises comme une forme d'aveu d'impuissance à agir dans ce domaine : « (...) *Ces dispositions reposent sur une analyse des caractéristiques du territoire et proposent des programmes d'actions ambitieux aux communes qui seraient intéressées. Leur portée normative est limitée par leur caractère facultatif, par des formulations parfois insuffisamment précises (notion ambiguë de valorisation) et par une articulation éventuellement difficile avec les P.L.U. (Cf. par exemple la prise en compte des cônes de vues). Pour autant, la mise en œuvre du S.Co.T. et la déclinaison de l'armature dans les P.L.U. pourront être l'occasion d'une meilleure prise en compte des questions paysagères* ».

Ainsi, le S.Co.T. apparaîtrait-il, vingt ans après le Schéma Directeur, comme la poursuite d'un document à vocation strictement pédagogique pour « *une meilleure prise en compte des questions paysagères* » mais non directement opérationnel ? Si le trait est un peu forcé, l'interrogation est pourtant doublement confortée par la persistance du constat d'une médiocrité de la qualité paysagère de certains espaces (entrées de ville, zones d'activités, formes urbaines...) et par la difficulté annoncée d'agir en articulation avec le P.L.U. sur la qualité paysagère des opérations.

S.Co.T. et P.L.U. n'auraient ainsi pas pu dépasser leur rôle de définition de l'occupation de l'espace (comme le faisaient les Schéma directeurs et les P.O.S.) ou profit de la définition d'un projet urbain intégrant des objectifs de qualité urbaine et paysagère ?

#### 4-6) Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable

##### - Le Pays Loire-Angers

La question de la préservation des paysages est traitée en tant que telle dans la troisième partie du document intitulée « *Préserver et valoriser les richesses naturelles, patrimoniales et paysagères* » au paragraphe intitulé « *Concevoir les projets autour de l'identité et la diversité des paysages* ».

Le P.A.D.D. affiche plusieurs axes d'action préalablement identifiés dans le diagnostic et que nous avons précédemment commentés :

- « *Valoriser l'armature verte et bleue du territoire* »

- « *S'appuyer sur la richesse et la diversité des paysages :*
  - *Valoriser les paysages emblématiques*
  - *Reconnaître chaque entité paysagère*
  - *Lutter contre la banalisation des paysages »*
- « *Veiller à la qualité paysagère des espaces urbanisés :*
  - *Instaurer le dialogue entre les espaces habités et leur environnement*
  - *Renforcer l'identité des polarités*
  - *Améliorer/traiter des entrées d'agglomération*

## - Le Pays des Mauges

Le chapitre III intitulé « *Un triple changement d'échelle* » aborde la question du paysage à travers plusieurs paragraphes : « *Une qualité environnementale à développer* », « *Les milieux naturels et la biodiversité* », « *La gestion du paysage* », « *La trame verte et bleue* ».

Concernant plus spécifiquement la « *gestion du paysage* », le document centre le sujet sur la qualité urbaine et fait allusion aux approches environnementales de l'urbanisme (A.E.U.), référence un peu exclusive à un référentiel qui n'intéresse que la question des formes urbaines et moins les questions de grand paysage également concernées.

Si le document du Pays Loire-Angers développe ses axes d'action en matière de paysage autour de sujets à enjeux (identités paysagères des polarités, entrées d'agglomération...), le document des Mauges est beaucoup plus circonspect dans l'expression d'enjeux liés au paysage. La primeur donnée aux questions de biodiversité explique le poids désormais prépondérant des chapitres consacrés au milieu naturel et à une forme de dilution des questions de paysage abordées de manière diffuse au titre de l'urbanisme, des espaces agricoles, de l'eau, du tourisme...

#### 4-7) Le Document d'orientations Générales (D.O.G.) et le Document d'orientation et d'objectifs (D.O.O.)

##### - Le Pays Loire-Angers (D.O.G.)

La question des paysages est traitée aux chapitres intitulés « *Grands équilibres territoriaux et organisation de l'espace* » et « *Protéger l'environnement et améliorer le cadre de vie* ». Les paragraphes « *Consolider l'armature verte et bleue* » et « *Affirmer les différentes vocations de l'armature verte et bleue* » abordent plus spécifiquement les mesures préconisées dans ce domaine, mesures précisées dans les schémas de référence définis pour chaque polarité.

Le premier chapitre (« *Consolider l'armature verte et bleue* ») n'énonce aucune mesure sauf à rappeler les objectifs attendus du document : protéger la trame verte et bleue, mettre en valeur la richesse et la diversité des paysages, conforter la vocation agricole.

Le deuxième chapitre (« *Affirmer les différentes vocations de l'armature verte et bleue* ») énonce une prescription principale et plusieurs séries de recommandations.

Au titre de prescription figure l'identification de « *discontinuités principales à maintenir* » identifiées dans « l'armature verte et bleue » afin de préserver les alternances entre ville et campagne. Elles doivent être définies dans les documents d'urbanisme comme limites aux extensions urbaines (discontinuités identifiées dans les schémas de secteur qui peuvent identifier d'autres discontinuités plus ponctuelles).

Une longue série de recommandations vient compléter cette prescription principale :

- Des recommandations particulières pour chacune des grandes composantes géographiques (Vallée de la Loire, Basses Vallées angevines, paysages de vignoble...) mais énonçant des mesures relativement génériques : préservation et conservation d'éléments patrimoniaux, vigilance sur l'insertion urbaine et paysagère du bâti, favoriser l'accès du public... ;
- Des recommandations particulières pour chacune des grandes entités paysagères (paysages du sud de la Loire, grandes vallées inondables, paysages agricoles ouverts...) énonçant des mesures complémentaires sous forme d'intentions : maintien et mise en valeur du patrimoine bâti, ouverture du paysage, limitation de l'urbanisation des coteaux, intégration de l'urbanisation sur les lignes de crêtes et les ondulations de relief, mise en valeur des vues... ;

- Des recommandations relatives à la valorisation ou la requalification de certains axes de déplacement (routier, ferroviaire, pédestre...);
- Des recommandations sur les conditions d'accès aux paysages (chemins, signalétique...);
- Des recommandations relatives à la mobilisation d'outils de protection des paysages (espaces boisés classés, article L. 123-1-7...);
- Des recommandations relatives à la requalification des entrées de ville (publicité et enseignes, traitement paysager des zones commerciales et industrielles...) et à la préservation des cônes de vues le long des routes « *pittoresques et/ou panoramiques* ».

L'ensemble de ces recommandations, dont on ne peut que saluer le caractère pédagogique, renvoie cependant très largement au niveau des P.L.U. la mise en œuvre d'actions effectives dans le domaine de la qualité du paysage.

#### - Le Pays des Mauges (D.O.O.)

Le D.O.O. aborde le sujet des paysages dans sa troisième partie intitulée « *L'armature environnementale du territoire* ». Le paragraphe consacré au paysage (« *Mise en valeur du paysage* ») s'organise autour de deux axes principaux :

- Les coupures paysagères ;
- Les cônes de vue.

Complétant la trame verte et bleue, les coupures d'urbanisation paysagères le long de la vallée de la Loire doivent être précisées dans les P.L.U. afin de valoriser des points de vue sur les paysages (maintenir la dominante agricole et naturelle de ces espaces, empêcher le risque de mitage urbain...).

Les cônes de vue, qui concernent également certaines de ces coupures paysagères, ont vocation à maintenir l'ouverture des paysages en limitant les plantations en bordure de voies, en limitant la covisibilité des urbanisations, en maîtrisant le bâti isolé, en préservant les éléments du paysage tels que les haies bocagères, les boisements...

Ces mesures de portée très générale constituent des incitations à intégrer dans les documents d'urbanisme locaux.

Il faut noter que les questions relatives à certains éléments constitutifs du paysage des Mauges, et en particulier le bocage, ont été traitées dans le chapitre relatif à la trame verte et

bleue et fait l'objet d'un paragraphe spécifique portant sur la « *gestion du bocage* » et énonçant des mesures génériques de préservation : préservation, reconstitution du maillage... En étant associé au chapitre traitant de la trame verte et bleue, on comprend que la question du bocage, en tant que trait identitaire du paysage des Mauges, est principalement le support à la (re)-constitution de corridors écologiques. Ce basculement d'une notion de paysage à celle de composante écologique circonscrit en premier lieu les mesures de préservation ou de récréation à ces stricts corridors écologiques, corridors dont les limites périmétrales sont laissées à l'appréciation des documents d'urbanisme locaux.

- Question sur la notion de qualité paysagère

Si les deux documents apparaissent relativement abondants en recommandations et orientations dans le domaine du paysage, une lecture attentive montre en réalité le peu de mesures prescriptives applicables dans ce domaine. Ce n'est véritablement qu'à travers la constitution de la trame verte et bleue (et « l'armature verte et bleue » du Pays Loire-Angers) qu'une réelle prescription énoncée au titre de la biodiversité porte également sur le paysage et impose de ce fait la protection *stricto sensu* des éléments paysagers de cette trame. Complétés par une autre mesure prescriptive liée aux coupures d'urbanisation, les documents d'orientations témoignent finalement de la relative faiblesse de leur capacité d'action sur le paysage, et non pas seulement sur l'occupation des sols, laissant potentiellement une part prépondérante aux P.L.U. dans la mise en œuvre d'actions dans ce domaine en application des recommandations énoncées dans le S.Co.T.

Cette profusion de recommandations, et finalement le constat de leur relative inefficacité, ne serait-elle pas la traduction de la difficulté de définir dans un document d'urbanisme la notion de qualité paysagère ?



#### 4-8) L'avis de l'Etat et des Personnes Publiques Associées (P.P.A.)

##### a) L'avis de l'Etat – L'autorité environnementale

Comme précédemment évoqué pour la biodiversité, le sujet du paysage est principalement traité par les services de l'Etat à travers l'avis de l'autorité environnementale, le plus souvent pour souligner le manque d'éléments prescriptifs dans la valorisation ou la préservation des paysages.

##### - Le Pays Loire-Angers

La principale remarque porte sur le fait que les règles relatives à la préservation des paysages de la Vallée de la Loire, des Basses Vallées angevines et de vallées secondaires ne figurent qu'en recommandations alors que les enjeux paysagers sur ces sites mériteraient que ces règles soient érigées en prescriptions, notamment pour le périmètre U.N.E.S.C.O. du Val de Loire.

##### - Le Pays des Mauges

L'avis des services de l'Etat souligne le caractère volontariste du D.O.O. dans les orientations visant à améliorer la qualité de nouvelles urbanisations et leur insertion paysagère, la préservation de cônes de vues. Cependant, et rejoignant en ce sens les remarques formulées sur le document angevin, l'avis met en avant le caractère non prescriptif de ces orientations limitant ainsi leur portée. De plus, l'absence de précisions relatives aux conditions d'urbanisation des grands promontoires dominants la Loire est contestée, notamment en cohérence avec la Directive Territoriale d'Aménagement (D.T.A.) de l'estuaire de la Loire.

Les avis de l'autorité environnementale émis sur les deux documents étudiés se rejoignent sur la problématique des grands paysages emblématiques (Val de Loire principalement) pour lesquels l'énoncé de simples recommandations est contesté au profit de règles prescriptives.

## b) L'avis des autres Personnes Publiques Associées (P.P.A.)

Sur les deux documents étudiés, le paysage ne constitue pas un thème majeur d'expression des Personnes Publiques Associées. Sur le document du Pays Loire-Angers, et dans la continuité de l'avis de l'autorité environnementale, la Sauvegarde de l'Anjou souligne le fait que la protection des paysages fait l'objet de simples recommandations dont la plupart méritent d'être remontées en prescriptions ; dans ce sens, la définition des « *limites paysagères* » laissées à l'initiative des documents d'urbanisme locaux est contestée. Sur le document des Mauges, aucune remarque notable n'a été identifiée.

## 4-9) Conclusion et avis de l'enquête publique

Sur les deux territoires étudiés, les rapports d'enquête publique n'appellent pas de remarques particulières au-delà du simple rappel des avis ou observations qui ont pu être émis notamment par l'autorité environnementale. Le rapport concernant le document du Pays Loire-Angers signale cependant dans ses recommandations « *le repérage approprié dans les cartes à joindre au D.O.G. des cônes de vues et des lignes de crêtes de certains paysages remarquables (non inclus dans les sites classés ou inscrits)* ».

## Conclusion

Depuis la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et plus encore avec l'entrée en vigueur en France le 1er juillet 2006 de la Convention européenne<sup>312</sup> du paysage, la question des paysages reste un sujet important dans les documents d'urbanisme mais dont la portée et le contenu restent des sujets délicats à aborder. Comment passer du constat à l'action ? Comment traduire des attendus qualitatifs en règles d'urbanisme ? A quelles échelles traduire ces attendus ? Quel niveau de prescription ou de recommandation entre S.Co.T. et P.L.U. ? Alors que la Convention de Florence regarde le paysage comme « un principe directeur pour l'amélioration de la qualité de vie des populations (...) », la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable Nelly Olin

---

<sup>312</sup> La Convention européenne du paysage, dite Convention de Florence, est entrée en vigueur en France le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et a été publiée au Journal Officiel le 22 décembre 2006. Conformément à cette convention, la politique des paysages se structure en France autour de quatre axes essentiels : l'identification et la qualification des paysages ; la définition des objectifs de la qualité paysagère ; l'intégration du paysage dans les politiques sectorielles ; l'information et la sensibilisation du public.

adressait le 1er mars 2007 un courrier aux préfets explicitant les modalités d'application de cette convention en France et précisait notamment que « (...) *L'analyse de l'état initial de l'environnement doit permettre d'apprécier l'étendue, la valeur, la vulnérabilité et la protection des espaces concernés en fonction de leurs caractéristiques paysagères. En outre, l'analyse des effets probables de la mise en œuvre du plan ou du document sur l'environnement doit prendre en compte son impact sur le paysage. (...) Je vous rappelle à ce titre que le paysage est un élément de première importance dans le contenu de l'étude de l'impact des projets sur l'environnement décrite à l'article R. 122-3 du code de l'environnement, en particulier sur ses effets directs ou indirects, temporaires et permanents. Je suis attachée à ce que soient mieux vérifiées la pertinence et l'effectivité des mesures réductrices ou compensatoires prévues* ».

Près de sept ans après ce courrier, l'analyse menée sur les documents étudiés témoigne du chemin qui reste à parcourir pour une complète intégration de la question des paysages en matière d'aménagement du territoire. En effet, si les documents d'urbanisme, et les S.Co.T. en particulier, contribuent à répondre aux deux premiers axes de la politique nationale en matière de paysages (identification et qualification des paysages ; définition des objectifs de qualité paysagère), on peut s'interroger sur la capacité de ces mêmes documents, en l'état actuel de leur contenu et de leur rédaction, à répondre positivement aux différents points soulevés dans le courrier de la Ministre concernant tout d'abord « *l'analyse des effets probables de la mise en œuvre du plan (...)* », ensuite « *la pertinence et l'effectivité des mesures réductrices ou compensatoires prévues* ».

#### 4-10) Synthèse départementale

##### a) Le contenu des S.Co.T.

Comme nous avons pu l'exprimer sur les précédentes thématiques abordées, l'analyse comparative des autres S.Co.T. départementaux témoigne d'une grande convergence dans les mesures énoncées en matière de paysage. Si les nuances de vocabulaire dans les titres ou intitulés de ces mesures pourraient laisser penser à un foisonnement d'actions, une lecture plus attentive montre en fait une grande similitude dans les prescriptions ou recommandations proposées. Leur caractère très générique pourrait s'exprimer à travers la rédaction d'un document commun à l'ensemble des territoires départementaux reprenant et synthétisant les mesures énoncées dans ce domaine : mobilisation des outils de protection existants dans les

P.L.U. (espaces boisés classés au titre de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme, protection d'éléments paysagers au titre de l'article L. 123-1-7 ou L. 123-1-9, définition d'O.A.P. dans les P.L.U...), préservation du bocage, des éléments significatifs des paysages, préservation du patrimoine vernaculaire et remarquable, définition de coupures à l'urbanisation, préservation de cônes de vue, valorisation des entrées de ville, maintien et requalification des « lisières paysagères urbaines »...

Au-delà de la dimension pédagogique du document à rappeler les enjeux de paysage, les différents moyens d'actions généraux et réglementaires pour agir positivement sur ces enjeux, les S.Co.T. apporteront une réelle plus value en privilégiant un diagnostic territorial spatialisé mettant en perspective ces enjeux à travers une lecture géographique plus étoffée et surtout cartographiée. Les schémas de référence proposés par le document angevin apportent dans ce sens une réponse pertinente dans l'identification et la spatialisation des enjeux dans ce domaine.

Le passage de l'identification des enjeux à l'appréciation des incidences des projets sur le paysage reste délicat compte tenu de l'échelle du S.Co.T. En effet, le document ne peut s'en tenir qu'à l'appréciation très générale de ses orientations à défaut d'être en capacité d'apprécier la nature des projets et opérations qui seront réellement mis en œuvre. Cette question pose le niveau de précision et de définition du S.Co.T. oscillant entre recommandation ou prescription, orientations cartographiques générales ou spatialisation fine des projets.

C'est une des difficultés majeures de l'évaluation environnementale, et dans le domaine du paysage en particulier, que d'apprécier les incidences locales d'un projet de territoire d'échelle plus large. Cette difficulté est d'autant plus grande que la majeure partie des outils opérationnels se situent au niveau des documents locaux (P.L.U. et depuis la loi A.L.U.R. les P.L.U. intercommunaux) et que les S.Co.T. renvoient explicitement à ces documents la nécessité de mise en œuvre de ceux-ci.

**Tableau 28 - S.Co.T. Maine-et-Loire : Synthèse de mesures proposées dans les D.O.G. et D.O.O. des S.Co.T du Maine-et-Loire**

<b>S.Co.T.</b>	<b>Mesures à portée réglementaire sur les PLU</b>	<b>Mesures incitatives</b>
<b>Pays des Mauges</b> S.Co.T. Grenelle approuvé le 08/07/13	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Définition de coupures paysagères (valorisation de points de vue de qualité sur les paysages agricoles, naturels, viticoles...).</li> <li>- Valorisation de cônes de vue (vallée de la Loire, colline des Gardes...).</li> </ul>	
<b>Pays du Grand Grand Saumurois</b> S.Co.T. Grenelle arrêté le 19/12/13 Avis défavorable du Préfet le 24 mars 2014	<b>Garantir et construire les paysages</b> <i>Série d'objectifs prescriptifs énoncés pour chacun des 5 grands objectifs ci-dessous et leurs sous-thématiques</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Objectif 1 : Valoriser les grandes entités paysagères</li> <li>- Objectif 2 : Découvrir et approcher les paysages</li> <li>- Objectif 3 : Organiser les transitions et qualifier les lisières</li> <li>- Objectif 4 : Respecter les silhouettes urbaines</li> <li>- Objectif 5 : Intégrer le plan de gestion Val de Loire UNESCO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Série d'objectifs recommandés pour chacun des 5 grands objectifs et leurs sous thématiques.</li> </ul>
<b>Pays Loire en Layon</b> S.Co.T. Grenelle arrêté le 28 mai 2013 Avis défavorable du préfet le 10/09/2013; nouvel avis favorable de la C.D.C.E.A. le 16 juillet 2014 et avis favorable du préfet le 21 août 2014.	<b>Aménager en préservant les ressources naturelles</b> <b>Qualifier les espaces urbanisés/ Poursuivre le développement d'un tourisme de qualité</b> <i>Prescriptions énoncées pour chacune des 4 thématiques abordées faisant référence au paysage</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Préserver et valoriser les espaces remarquables</li> <li>- Veiller à l'intégration des opérations d'aménagement dans le paysage</li> <li>- Favoriser l'adéquation des exploitations agricoles avec la valorisation des paysages</li> <li>- Veiller à la prise en compte des paysages, support au développement du tourisme, au niveau des documents d'urbanisme et des opérations d'aménagement (référence au plan de gestion U.N.E.S.C.O.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recommandations énoncées pour chacune des 4 thématiques abordées faisant référence au paysage</li> </ul>
<b>Pays Loire Angers</b> S.C.o.T. SRU approuvé le 21/11/11	<b>Affirmer les différentes vocations de l'armature verte et bleue/ Qualifier les espaces urbanisés</b> <i>Série de prescriptions sur les thèmes suivants :</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Affirmer des limites paysagères au développement urbain</li> <li>- Valoriser les éléments patrimoniaux</li> </ul>	<b>Affirmer les différentes vocations de l'armature verte et bleue/ Qualifier les espaces urbanisés</b> <i>Série de recommandations sur les thèmes suivants :</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Valoriser les paysages remarquables</li> <li>- Prendre en compte les différentes entités paysagères</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir la lisibilité des grands paysages depuis les infrastructures</li> <li>- Développer l'accès aux paysages et à la nature</li> <li>- Favoriser l'insertion paysagère des nouvelles opérations</li> <li>- Requalifier le paysage des entrées majeures du territoire</li> </ul>
<b>Pays Anjou Bleu</b> S.Co.T. SRU approuvé le 17/04/13	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence de prescriptions explicites (nécessité d'identifier dans le texte les formules de type « doit ») au profit de conseils, recommandations ou orientations générales déclinées dans les différents domaines : urbanisme, activités, agriculture...</li> </ul>	
<b>Pays des Vallées d'Anjou</b> S.Co.T. SRU approuvé le 21/04/12	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coupures vertes à conserver</li> <li>- Conditionner l'aménagement de secteurs de développement urbain les plus sensibles à des critères environnementaux et paysagers</li> <li>- Valoriser le patrimoine remarquable tout en mobilisant des actions en faveur du patrimoine vernaculaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Série de recommandations sur les mêmes thématiques</li> <li>- Série de fiches pédagogiques par entités paysagères et thématiques</li> </ul>
<b>Pays du Choletais</b> S.Co.T. SRU approuvé le 21/01/08	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maintenir le bocage : prise en compte dans les P.L.U. des zones définies dans le S.Co.T.</li> <li>- Urbanisation interdite dans ces zones (A, N)</li> <li>- Urbanisation interdite dans les coulées vertes (zones humides), dans les Z.N.I.E.F.F.</li> <li>- Constitution « d'axes verts »</li> <li>- Déclinaison dans les P.L.U. de « coupures vertes paysagères</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protéger et mettre en valeur le patrimoine naturel et paysager du territoire (maintenir le bocage, valoriser le patrimoine paysager et historique, protéger les espaces « naturels » (Sites Naturels d'intérêt Intercommunal, Z.N.I.E.F.F., coulées vertes, massif forestier et zones boisées...)</li> </ul>

Source : Jean-Pierre DUCOS, décembre 2014

En conclusion, la diversité apparente de formes et de rédaction des S.Co.T. étudiés doit être relativisée car le contenu reste très largement identique dans les enjeux exprimés. Ce constat posé à l'échelle départementale, et sans doute transposable au plan national, amène deux réflexions que nous développerons dans la troisième partie : l'obligation normative du document conduisant à une forme rédactionnelle standardisée et pouvant devenir (trop) générique, une priorité mise à la dimension rédactionnelle des documents au détriment d'une approche territoriale plus étoffée et surtout cartographiée. Mais le caractère imprécis de certaines prescriptions ou recommandations n'est-il pas volontairement introduit dans les documents ? Acte de confiance dans les élus locaux et leur volonté (et leur capacité) à mettre en œuvre ces mesures ou entente tacite pour limiter contraintes et obligations en matière de qualité d'aménagement et d'urbanisme ?

## b) Quel bilan départemental ?

L'absence de données officielles à l'échelle départementale dans ce domaine rend difficile l'établissement d'un bilan même sommaire de la qualité des paysages à l'échelle départementale. Au-delà des travaux universitaires qui auraient pu être réalisés dans ce domaine, les informations recherchées auprès du site de la D.R.E.A.L. évoquent les « 50 glorieuses » de l'aménagement dans sa présentation des conséquences de l'aménagement sur les paysages régionaux, transformations principalement alimentées par la consommation d'espace et ses signes concrets liés à :

- « *l'étalement urbain et son empiètement extrêmement rapide sur les espaces naturels ou agricoles (péri-urbanisation, concentration urbaine sur le nord-ouest de la région, constitution d'un mur touristique de l'Atlantique),*
- *la standardisation-banalisation (pavillonnaire, zones commerciales d'entrée de ville, généralisation des giratoires, mobilier urbain stéréotypé des grands réseaux publicitaires, pertes des trames urbaines, programmes immobiliers isolés, muséographie des centres anciens...),*
- *le caractère hors échelle des infrastructures (autoroutes, 2x2 voies, lignes TGV, réseau des lignes à très haute tension, éolien...),*
- *l'intensification agricole (suppression des haies et boisements, dimension industrielle des bâtiments d'exploitation) et forestière (fermeture de certaines vallées par les peupleraies) ».*

Ce bilan parfaitement transposable à l'échelle du Maine-et-Loire sur la dégradation des paysages ordinaires pourrait être contrebalancé par le bilan plus positif de la préservation des paysages les plus emblématiques grâce aux différents outils réglementaires qui ont pu être mobilisés dans le temps : monuments historiques inscrits ou classés, sites inscrits ou classés, Z.P.P.A.U.P., secteurs sauvegardés, site U.N.E.S.C.O....

Cette dichotomie entre paysages remarquables surprotégés et paysages ordinaires banalisés reste au cœur des S.Co.T. à qui il revient principalement de s'occuper des seconds sans toutefois disposer de tout l'arsenal réglementaire des premiers.

## c) Situation des S.Co.T. du Maine-et-Loire au 31 décembre 2014

### **Pays Loire en Layon :**

Dans son avis défavorable émis le 10 septembre 2013, le Préfet soulignait dans ce domaine : « *En matière de paysage, il conviendrait d'ajouter des prescriptions en vue de la préservation des paysages viticoles dans le couloir du Layon, comme cela a été fait pour la Loire* », argument s'appuyant sur l'avis de l'autorité environnementale mentionnant l'absence de prescriptions dans le D.O.O. sur ce thème et la simple recommandation invitant les P.L.U. à réaliser des diagnostics paysagers en vue de favoriser l'adéquation des exploitations agricoles avec la valorisation des paysages. Le nouvel avis émis le 5 septembre 2014 notait que le D.O.O. avait été revu mais « *que la prescription reste généraliste et se contente de souligner l'attention particulière qu'il faut porter à ces paysages* ».

### **Pays du Grand saumurois :**

L'avis défavorable du Préfet en date du 24 mars 2014 apporte un éclairage intéressant sur la question de la prise en compte de l'inscription de la vallée de la Loire au patrimoine mondial de l'U.N.E.S.C.O. et en particulier sur l'insuffisance de mesures prescriptives assurant la préservation des paysages et l'ambiguïté rédactionnelle entre des mesures d'encouragement au développement et l'enjeu de préservation de ce patrimoine. La simple retranscription des orientations du plan de gestion apparaît comme insuffisante ; un diagnostic paysager doit en ce sens permettre d'identifier les éléments de la valeur universelle exceptionnelle du bien inscrit qui permettra de guider les réflexions des communes lors de l'élaboration de leurs P.L.U.

L'avis conclut sur la nécessité à renforcer le caractère prescriptif du D.O.O. en ce qui concerne notamment « *la prise en compte du patrimoine paysager à travers des mesures de protection à la hauteur de l'enjeu qu'il représente* ».



## 5) La préservation de la ressource en eau

La prise en compte de l'eau et son intégration dans des outils réglementaires adossés à une logique d'aménagement du territoire sont relativement récentes. Certes, les codes napoléoniens avaient introduit un droit de l'eau et constituaient en ce sens les premiers textes modernes dans ce domaine mais s'attachaient principalement à la question du régime de propriété de l'eau. Enjeu majeur de santé publique face aux risques d'épidémie, la qualité de l'eau distribuée est devenue une problématique essentielle croisant plusieurs champs de compétence : hygiène et santé publique, environnement, organisation des collectivités locales...

Les principales lois posant les fondements d'une politique de l'eau sont au nombre de trois<sup>313</sup> :

- La loi sur l'eau du 16 décembre 1964 qui organise la gestion décentralisée de l'eau par bassin-versant. C'est cette loi qui a créé les agences de l'eau et les comités de bassin.
- La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 qui consacre l'eau en tant que « patrimoine commun de la Nation ». Elle a renforcé l'impératif de protection de la qualité et de la quantité des ressources en eau. Elle a mis en place de nouveaux outils de la gestion des eaux par bassins : les S.D.A.G.E. et les S.A.G.E.
- La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (L.E.M.A.) du 30 décembre 2006.

Par ailleurs, une grande partie de la réglementation française découle des directives européennes et en particulier de la Directive cadre sur l'eau (D.C.E.)<sup>314</sup> du 23 octobre 2000 qui a été transposée en droit français par la loi du 21 avril 2004. En effet depuis les années soixante-dix, la politique publique de l'eau s'inscrit dans un cadre européen. S'intéressant d'abord aux usages de l'eau (eau potable, baignade, pisciculture, conchyliculture), la législation communautaire s'est élargie à la réduction des pollutions des eaux usées et des nitrates d'origine agricole. Dans ce sens, la D.C.E. a fixé à l'échelle européenne des objectifs pour la préservation et la restauration de l'état des eaux superficielles (eaux douces et eaux côtières) et pour les eaux souterraines. L'objectif général est d'atteindre d'ici à 2015<sup>315</sup> le bon état des différents milieux sur tout le territoire européen.

---

<sup>313</sup> Source : Portail du Système d'Information sur l'Eau (S.I.E.) ; [www.eaufrance.fr](http://www.eaufrance.fr)

<sup>314</sup> Les grands principes de la D.C.E. : une gestion par bassin-versant, la fixation d'objectifs par « masse d'eau », une planification et une programmation avec une méthode de travail spécifique et des échéances, une analyse économique des modalités de tarification de l'eau et une intégration des coûts environnementaux, une consultation du public dans le but de renforcer la transparence de la politique de l'eau.

<sup>315</sup> Le 22 mars 2010, la France a rendu compte à la Commission européenne de la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau. Les données transmises incluaient une évaluation de l'état des eaux en 2009, l'affectation à

Intégrant ces évolutions législatives, le code de l'urbanisme a renforcé la prise en compte des politiques de l'eau dans les documents d'urbanisme à travers les articles L. 121-1, L. 122-1.

L'article L. 121-1, en application de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010, rappelle l'obligation pour les documents d'urbanisme de préservation de la qualité de l'eau.

L'article L. 122-1 indique que les S.Co.T. « *doivent également être compatibles avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-1 du code de l'environnement ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-3 du même code* »<sup>316</sup>.

## 5-1) Le rapport de présentation - Introduction

Comme nous l'avons déjà évoqué pour la biodiversité, les données environnementales sont renvoyées dans le document traitant de l'état initial de l'environnement. Cependant, la présence d'une partie de ces données dans le document introductif et dans le diagnostic général peut être le reflet d'enjeux ou de préoccupations environnementales spécifiques pour le territoire. Elle peut être aussi l'expression formelle (voire conjoncturelle si on considère la place prise par le sujet de la biodiversité alors que la question des paysages, qui avait fortement émergé dans les années quatre-vingt-dix, semble moins prioritaire) des nouveaux enjeux environnementaux assignés aux documents d'urbanisme qui méritent d'être affichés dès ces premiers documents. Le thème de l'eau n'y apparaît pas en tant que tel excepté à travers le rôle des espaces naturels et du réseau hydrographique participant, à travers notamment la trame verte et bleue, à la préservation de cette ressource.

---

chaque masse d'eau d'un objectif et une estimation détaillée par bassin des coûts des actions nécessaires pour l'atteinte des objectifs. Dans les faits, la programmation de la D.C.E. se projette jusqu'en 2027 : application des S.D.A.G.E. et des plans de gestion et des programmes de mesures sur la période 2016-2021 et 2021-2027.

<sup>316</sup> La compatibilité au S.D.A.G.E. doit être justifiée dans le rapport de présentation et concrétisée par des dispositions appropriées dans le P.A.D.D. et dans les documents opposables (D.O.O. des S.Co.T., règlement et zonage des P.L.U.). Pour les S.A.G.E., le Plan d'Aménagement et de Gestion durable (P.A.G.D.) relève également du principe de compatibilité. Le P.A.G.D. n'est pas opposable au tiers mais seulement vis-à-vis de l'administration. Le règlement du S.A.G.E. a une portée juridique renforcée par rapport aux dispositions réglementaires du P.A.G.D. : il est opposable après sa publication aux personnes publiques et privées et il relève du principe de conformité ce qui implique qu'une décision administrative ou un acte individuel doit être en tout point conforme à la règle.

## - Le Pays Loire-Angers

Dans le chapitre consacré à l'explication des choix retenus pour le P.A.D.D. et le D.O.G., la composante environnementale apparaît dans le paragraphe intitulé « *Le maintien des équilibres entre espaces urbanisés et espaces naturels, agricoles et forestiers* ». Trois sujets sont particulièrement mis en avant :

- « *La préservation de la trame verte et bleue* » ;
- « *La préservation des activités agricoles* » ;
- « *La préservation des richesses paysagères* ».

Le premier sujet bénéficie du plus long développement. La question des ressources naturelles n'y apparaît pas en tant que telle ; on peut cependant considérer que le développement sur la trame bleue participe pour partie à la prise en compte du sujet de la ressource en eau.

## - Le Pays des Mauges

Le thème de l'eau est présent dans l'analyse des différents scénarios prospectifs proposés et apparaît régulièrement dans l'explication du projet retenu :

- « *L'organisation de la trame verte et bleue aux fins de gérer les pressions sur les milieux naturels mais aussi indirectement sur l'agriculture, de participer à une politique de valorisation patrimoniale et touristique, d'améliorer la qualité de l'eau* » ;
- « *Une gestion adaptée du bocage pour des résultats sur la qualité écologique des connexions, la maîtrise des ruissellements et des pollutions, la sauvegarde des caractéristiques du paysage* ».

La justification du P.A.D.D., qui s'appuie sur les enjeux établis dans l'état initial de l'environnement, précise notamment :

- « **Concernant la capacité de développement** : le P.A.D.D. s'articule en cohérence avec les enjeux liés à la gestion de l'eau et des pollutions. En ce sens, il prend la mesure des objectifs du S.D.A.G.E. et des S.A.G.E. visant à protéger la ressource en eau (captage, éléments de la trame bleue...). Il met en place un projet compatible avec la disponibilité de la ressource en eau (croissance de population et économique) et vise à optimiser son exploitation grâce à une structuration urbaine compacte. La maîtrise des ruissellements et pollutions est également intégrée au projet au travers d'objectifs de protection des éléments naturels tels que le bocage (et éléments de la trame bleue) et de développement des techniques alternatives de gestion des eaux pluviales ».

Trois enjeux sont affichés dans le domaine de l'eau :

- « **Enjeu lié à la reconquête de la qualité des cours d'eau** : les cours d'eau du territoire sont dégradés alors qu'ils détiennent un potentiel patrimonial important » ;
- « **Enjeu de préservation de la ressource en eau**, notamment sur le plan qualitatif, avec un besoin de poursuivre les efforts concernant l'assainissement, la lutte contre les pollutions au niveau des bassins-versants et l'interconnexion de réseaux. La pollution des eaux est une des problématiques majeures du territoire » ;
- « **Enjeu lié à l'Adduction d'Eau Potable (AEP)** : l'alimentation en eau potable est un enjeu majeur pour le développement sur le long terme ».

## 5-2) Le diagnostic

Les deux documents présentent une organisation similaire renvoyant la partie environnementale, et notamment les éléments relatifs à la ressource en eau, à la partie « Etat initial de l'environnement »<sup>317</sup>. Au titre du diagnostic territorial, le rapport de présentation doit « analyser l'état initial de l'environnement » (« et les perspectives de son évolution », article R. 122-2 du Code de l'urbanisme) sous tous ses aspects (faune, flore, biodiversité, paysage, sol, eau, air, climat, nuisances, santé, sécurité, salubrité). Pour les deux documents, les données relatives à la ressource en eau sont intégralement renvoyées à l'état initial de l'environnement.

### - Le Pays Loire-Angers

Si la présence de l'eau est largement évoquée au travers de la présentation géographique et paysagère du territoire, la question de la ressource n'apparaît pas dans le rapport de diagnostic.

### - Le Pays des Mauges

Répondant strictement à l'organisation du document telle qu'évoquée en introduction des paragraphes consacrés au diagnostic, le document du Pays des Mauges renvoie également l'examen de toutes les données environnementales aux documents de l'état initial de l'environnement.

---

<sup>317</sup> Cette organisation répond à l'application de la directive européenne du 27 juin 2001 relative à l'évaluation environnementale des plans et programmes et à laquelle sont soumis les S.Co.T.

### 5-3) L'état initial de l'environnement

#### - Le Pays Loire-Angers

Le document consacré à l'état initial de l'environnement aborde la question de l'eau sous deux entrées :

- Au titre des ressources et consommations ;
- Au titre des pollutions.

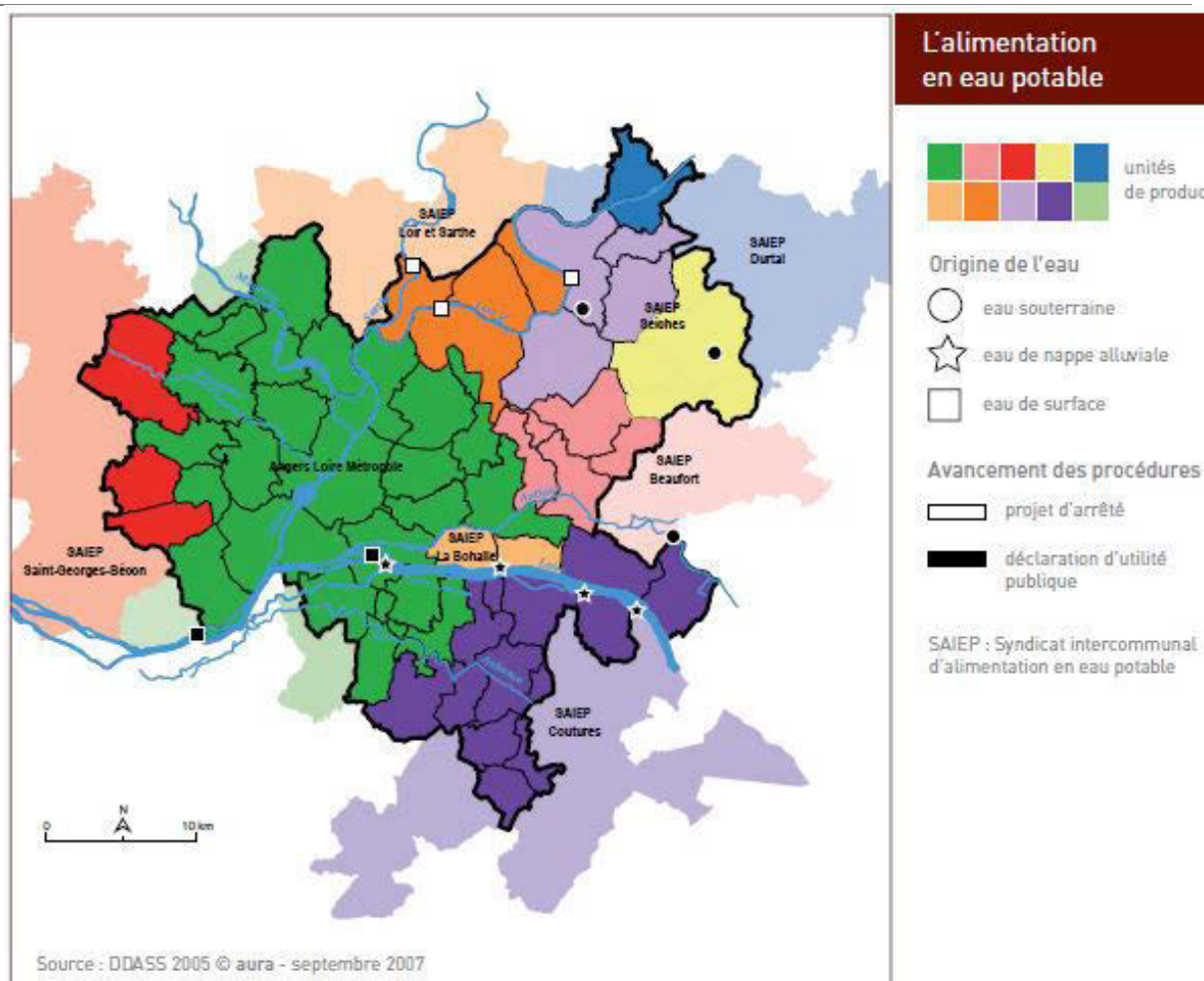
Sur le premier point, le diagnostic met en évidence la priorité donnée à la protection des captages contre les pollutions et le bon fonctionnement des unités de production d'eau potable. Si les ressources brutes du territoire ne posent pas de problèmes de quantité, la qualité reste un enjeu constant et passe par plusieurs points de vigilance ou mesure déclinées dans le document :

- La protection des huit points de captage assurant l'alimentation en eau potable du territoire à partir des eaux brutes de surface (Loir, Sarthe, Mayenne, Loire), de la nappe alluviale de la Loire et de deux captages en eau souterraine ;
- Le déploiement du Schéma départemental d'alimentation en eau potable dans les actions identifiées comme prioritaires (sécurisation de certains captages, développement d'interconnexions, modernisation de certains unités) ; dix unités de production assurent l'alimentation en eau potable<sup>318</sup>.

---

<sup>318</sup> 85 % des habitants de la région angevine sont alimentés par l'usine de production des Ponts-de-Cé.

**Figure 16 - S.Co.T. Loire-Angers - L'alimentation en eau potable de l'agglomération angevine**



*S.Co.T. Pays Loire-Angers, 2011, S.M.R.A., Etat initial de l'environnement, p. 54*

La carte précédente illustre la grande dépendance de l'agglomération angevine à la nappe alluviale de la Loire pour la ressource en eau potable et plus largement aux eaux de surface ; cette situation conforte l'obligation d'amélioration de la qualité de ces eaux de surface sur la totalité des bassins-versants couvrant le territoire angevin.

Si les besoins sont largement couverts par une ressource abondante d'eau brute, des captages permettant une alimentation sécurisée et des unités de production en capacité de répondre aux besoins en consommation, la principale difficulté réside dans la mauvaise qualité globale des eaux de surface qui nécessitent des traitements importants.

En cohérence avec le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau Loire - Bretagne approuvé le 18 novembre 2009 et en articulation avec les différents Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (Mayenne, Layon-Aubance, Authion, Loir, Sarthe

aval), le document aborde au chapitre consacré aux pollutions et nuisances la question de la qualité des eaux.

Le constat général montre une mauvaise qualité de l'eau des rivières sauf pour la Loire qui dispose de meilleures capacités épuratoires et présente de meilleurs indices. Pour toutes les autres rivières, les données présentées en 2008 témoignaient de la nécessité de disposer d'un délai supplémentaire et surtout d'actions complémentaires pour atteindre les objectifs de qualité biologique et chimique fixés par la Directive cadre.

Parmi les différentes sources de pollution possibles (stations d'épuration déficientes, eaux pluviales de ruissellement, effluents industriels et agricoles – nitrates, produits phytosanitaires, matières phosphorées), deux sources méritaient une attention particulière :

- Les pollutions agricoles pour lesquelles les programmes de maîtrise des pollutions d'origine agricole (P.M.P.O.A.) doivent conduire à une fertilisation équilibrée, limiter les apports d'azote et les transferts de phosphore dans les eaux. Des actions portent également sur les pratiques culturales visant à limiter le recours aux intrants (pesticides, herbicides, fongicides...).
- Les pollutions issues des systèmes d'assainissement qui doivent améliorer leur capacité de charge hydraulique et leurs performances sur certaines matières : matière organique, azotée, phosphorée, matières en suspension...<sup>319</sup>

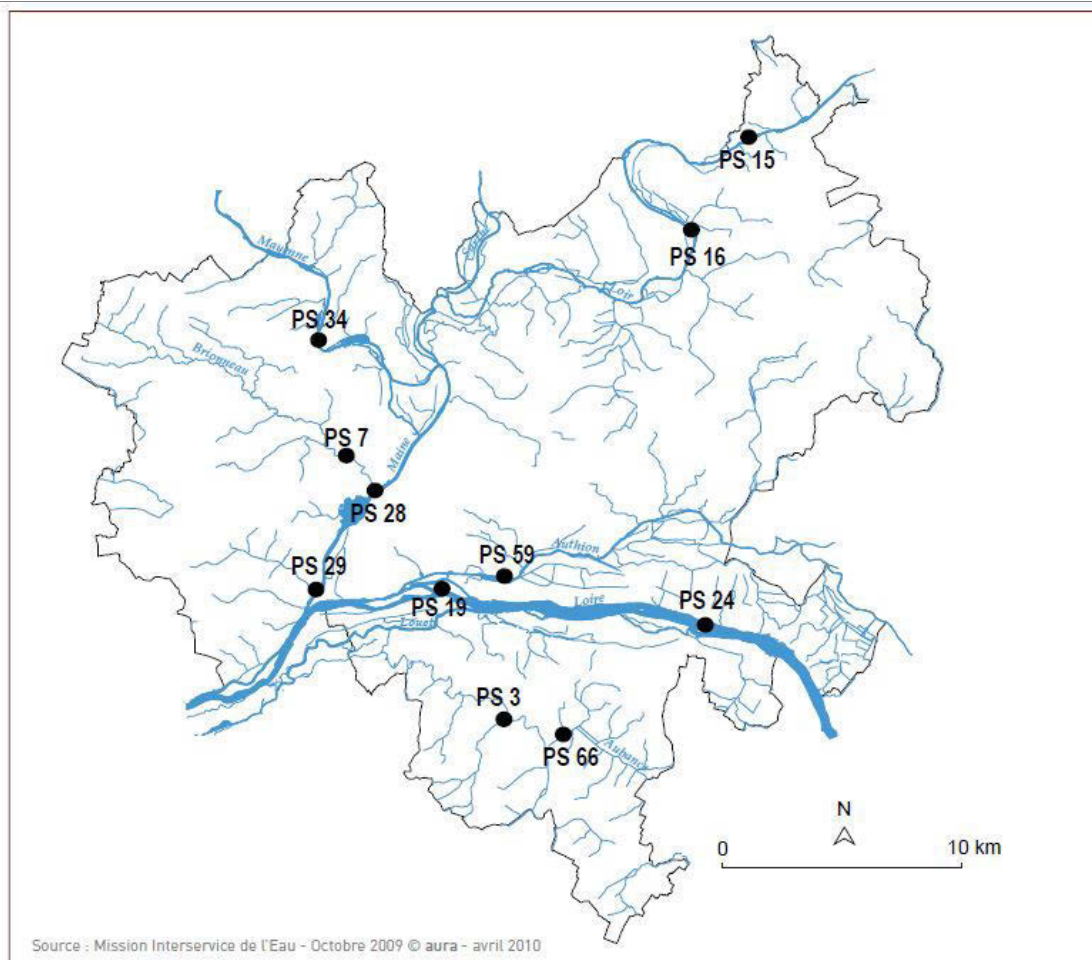
L'incidence de cette mauvaise qualité des eaux de surface<sup>320</sup> est le coût élevé pour rendre potable l'eau prélevée dans les cours d'eau et les nappes alluviales. Les résultats des points de mesure présentés dans le document suivant témoignent d'une qualité globalement médiocre des eaux de surface due à la fois aux pollutions d'origine agricoles (nitrates, matières organiques et azotées) mais aussi urbaines (matières phosphorées) ce qui rend d'autant plus nécessaire le traitement de ces eaux de surface, principale source d'approvisionnement en eau potable.

---

<sup>319</sup> Environ 6 000 tonnes de boues sont produites par les différents systèmes épuratoires et sont valorisées par épandage agricole.

<sup>320</sup> Cette mauvaise qualité s'explique également par des problèmes d'eutrophisation dus au profil en long des cours d'eau et à l'insuffisance de végétation rivulaire jouant un rôle épuratoire.

Figure 17 - S.Co.T. Loire-Angers - Qualité de l'eau du réseau hydrographique de l'agglomération angevine



Qualité de l'eau en 2008

Classes de qualité

- très bonne
- bonne

- passable
- mauvaise
- très mauvaise

- non qualifiée
- point de surveillance
- non mesurée

PS 3	PS 7	PS 15	PS 16	PS 19	PS 24
MOO					
MP					
NITRATES					
MA					
PHYTO					
INV					
DIAT					
IPR					
PEST					
PS 28	PS 29	PS 34	PS 59	PS 66	
MOO					MOO : matières organiques et oxydables
MP					MP : matières phosphorées
NITRATES					MA : matières azotées (hors nitrates)
MA					PHYTO : phytoplancton
PHYTO					INV : invertébrés
INV					DIAT : diatomées - IBD
DIAT					IPR : peuplement piscicole
IPR					PEST : pesticides
PEST					

S.Co.T. Pays Loire-Angers, 2011, S.M.R.A., Etat initial de l'environnement, p. 83



## - Le Pays des Mauges

Le document d'état initial de l'environnement aborde la question de l'eau au chapitre intitulé « *Capacité de développement et enjeux de préservation durable des ressources ; Qualité des eaux, eau potable et assainissement* ». Le document présente de manière détaillée les différents bassins-versants et la qualité des principaux cours d'eau du territoire (les fiches détaillées des principaux cours d'eau sont fournies en pièce annexe : Loire, Divatte, Evre, Yrôme, Jeu, Lys, Moine, Sèvre Nantaise).

A l'exception d'un cours d'eau, l'ensemble du réseau hydrographique présente une qualité d'eau dégradée principalement due :

- A l'artificialisation des milieux qui rend très difficile le fonctionnement écologique des cours d'eau ;
- A la présence excessive de différentes matières (nitrates, phosphates, matières organiques, pesticides).

A l'exception du Jeu, l'ensemble du réseau hydrographique n'atteindra pas les objectifs de classement fixés pour 2015 et nécessitera un report de ces objectifs. Les altérations risquant de compromettre l'atteinte du bon état écologique à l'horizon 2015 concernent différents aspects selon les cours d'eau : macro-polluants, pesticides, morphologie du cours d'eau...

Le territoire est donc confronté à un objectif majeur de reconquête de la qualité de ses cours d'eau, objectif auquel le S.Co.T. doit participer dans son champ d'application lié à l'urbanisme.

S'appuyant sur la politique du S.D.A.G.E. Loire-Bretagne et sur les S.A.G.E. des sous-bassins-versant (Estuaire de la Loire, Layon-Aubance, Sèvre nantaise), le document rappelle certaines prescriptions ayant une incidence forte en matière d'aménagement du territoire et nécessitant leur prise en compte dans les plans locaux d'urbanisme : la compensation a minima des éléments stratégiques participant à la réduction des phénomènes d'eutrophisation et de contamination par les produits phytosanitaires, compensation au double de toute destruction de zone humide (S.A.G.E. Estuaire de la Loire).

Classé en zone sensible à l'eutrophisation due aux effluents urbains au titre de la Directive européenne « eaux résiduaires urbaines », le territoire des Mauges est également soumis à un objectif d'amélioration de ses dispositifs d'assainissement :

- A la date d'élaboration du diagnostic, la plupart des installations contrôlées au titre du Service Public pour l'Assainissement non Collectif (S.P.A.N.C.) n'étaient pas conformes ;

- Un certain nombre de stations d'épuration nécessitaient des travaux de mise en conformité.

Sur la question de la ressource en eau potable, le document indique qu'il s'agit d'une ressource abondante ne constituant pas « *un facteur limitant pour les choix de développement du territoire, mais qui appelle un objectif d'amélioration de sa qualité* ».

Assuré par plusieurs syndicats<sup>321</sup> et opérateurs privés, l'approvisionnement en eau potable (production et distribution) s'effectue principalement à partir de la nappe alluviale de la Loire qui présente un potentiel quantitatif suffisant au regard des besoins du territoire. En outre, malgré un nombre d'abonnés toujours croissant, les quantités d'eau distribuées depuis quelques années tendent à se stabiliser.

En revanche, la qualité des eaux captées nécessite des traitements poussés pour produire une eau potable de qualité<sup>322</sup>. Malgré une qualité relativement bonne de la nappe alluviale de la Loire, des problèmes de pollution sont présents sur certains bassins-versants et points de captage : apparition de charges organiques, présence de pesticides. C'est principalement sur les taux de nitrates et de pesticides que la vigilance doit porter.

Dans cet objectif de protection de la qualité de la ressource, le S.Co.T. rappelle que la protection des périmètres de captage doit être prise en compte « *au travers de leurs implications sur l'urbanisation future et au travers des liens éventuels qu'ils ont avec les espaces environnementaux* », cette problématique et ces objectifs rejoignant les enjeux de la trame naturelle et faisant apparaître l'importance de consolider les éléments de la trame verte et les liaisons avec les cours d'eau. Cette préoccupation est d'autant plus nécessaire sur le secteur des retenues du Verdon et du lac de Ribou directement alimentées par le bassin-versant bocager du sud-ouest du Choletais.

- Question sur la pertinence d'échelle pour agir sur l'eau

Les deux territoires étudiés montrent une situation proche sur la problématique de l'eau. Tout d'abord, sur le plan quantitatif, la ressource disponible ne semble pas poser de difficultés d'approvisionnement. Adossé essentiellement à la Loire et à sa nappe alluviale, les débits

---

<sup>321</sup> Syndicat des Eaux de la Loire, syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable Ouest Cholet, de la Région de Champtoceaux...

<sup>322</sup> Les eaux de la nappe alluviale de la Loire sont généralement de bonne qualité bactériologique avec de fortes teneurs en fer, manganèse, ammoniacque, nitrites et hydrogène sulfuré ; ces eaux très peu minéralisées, non agressives et dépourvues de nitrates sont intéressantes pour être utilisées pour l'alimentation en eau potable.

disponibles, y compris en période d'étiage, permettent de garantir un approvisionnement tout au long de l'année. Les perspectives d'augmentation des besoins en eau liées au développement urbain ne semblent pas poser de problème d'approvisionnement même si la question de l'impact du changement climatique sur la ressource n'a pas été étudiée. Ensuite, sur le plan qualitatif, la qualité de cette eau de nappe alluviale apparaît comme bonne pour répondre au besoin d'alimentation en eau potable après traitement, traitement largement amélioré et permettant ainsi de mobiliser une qualité initiale d'eau qui pourrait rester médiocre. Ce perfectionnement des unités de production d'eau potable ne doit pas occulter la situation très critique des eaux de surface confirmée par la non-atteinte des objectifs de qualité fixés par la directive cadre.

Les causes de cette dégradation sont connues et ont été mises en avant dans le diagnostic : pollutions industrielles et agricoles dues à l'utilisation de produits chimiques et phytosanitaires, pollutions dues à l'insuffisance et la vétusté des systèmes d'épuration... Sans négliger la nécessité de résorber ces pollutions plus ou moins chroniques, c'est la capacité même des bassins-versants à participer au maintien de la qualité de ces eaux de surface qui est aujourd'hui en jeu, avec la question du rôle de la trame verte dans cet objectif de qualité. Au-delà même des équipements et infrastructures liés à l'eau qu'il convient de renforcer ou moderniser, il s'agit pour le S.Co.T., à travers la trame verte et bleue, de redonner aux bassins-versants leur capacité épuratoire afin d'assurer « naturellement » la fourniture d'une eau « brute » de surface de meilleure qualité. Cette ambition pose deux problématiques : la question d'échelle du S.Co.T. et celle de sa portée en matière de gestion du territoire. Sur la question de l'échelle, le territoire du S.Co.T. angevin ne constitue qu'un sous-élément du bassin-versant de la Loire et dépend très largement d'une qualité d'eau « écoulée » des bassins situés en amont. Sur la question de la gestion du territoire, et du rôle particulièrement attendue de la trame verte et bleue, s'il peut constituer un document pédagogique d'incitation à des pratiques plus respectueuses de l'environnement, le S.Co.T. reste malgré tout en l'état de son contenu et de son usage actuel, un document de planification de l'occupation de l'espace. Et avec les limites que nous avons déjà évoquées quant à la capacité du S.Co.T. à agir non plus seulement sur l'aménagement des territoires mais sur la gestion de ceux-ci.

#### 5-4) L'articulation avec les autres plans et programmes

Depuis la Directive Cadre Eau de 2000 et sa transposition en droit français en 2004, les S.Co.T. s'inscrivent clairement dans un rapport de compatibilité avec les Schémas Directeurs

d'Aménagement et de Gestion des Eaux et leur déclinaison par sous-bassin à travers les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux. La référence à ces deux documents devient de fait une obligation réglementaire.

#### - Le Pays Loire-Angers

Compte tenu de son obligation de compatibilité, les documents auxquels se réfère le S.Co.T. dans ce domaine sont clairement identifiés :

- La Directive Cadre Eau de la Communauté Européenne adoptée le 23 octobre 2000 et publiée le 22 décembre 2000 (date d'entrée en vigueur), transposée en droit français par la loi du 21 avril 2004 ;
- Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux Loire Bretagne 2010-2015 (S.D.A.G.E.) et les cinq Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (S.A.G.E.) des bassins-versants de la Mayenne, Layon-Aubance, Authion, Loir et Sarthe aval, en particulier sur le volet écologique de ces schémas mais que nous traiterons dans le chapitre consacré à l'eau.

D'autres documents sont également mentionnés mais concernent plus spécifiquement des déclinaisons thématiques : Schéma départemental d'alimentation en eau potable (2006 et 2007), Schéma départemental d'assainissement (2009-2014), ce dernier pouvant avoir des incidences directes sur les questions d'urbanisme en conditionnant l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs à la mise en conformité des infrastructures d'assainissement. Enfin, la Charte de l'eau du Conseil général de Maine-et-Loire (2009), inscrite dans la Charte du développement durable du Conseil général, a pour objectif de contribuer à la mise en œuvre d'une gestion durable de la ressource pour tous les usages et tout le territoire en proposant des actions de gestion intégrée de l'eau et de protection des milieux aquatiques. Il participe notamment à la protection de la ressource de surface ou de nappe alluviale par un conditionnement du développement urbain à un assainissement performant. Il édicte des prescriptions ou recommandations pour lutter contre l'imperméabilisation des sols et l'écoulement trop rapide de l'eau. Il conditionne le développement urbain à des capacités adéquates en adduction en eau potable et en assainissement et une prescription indique la nécessité de gérer les eaux pluviales le plus en amont possible. Enfin, des prescriptions vont dans le sens d'une gestion durable de la ressource dans les opérations d'urbanisme.

Malgré le caractère non opposable de ce document, on peut lui reconnaître la pertinence de ses prescriptions en matière de conditions d'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs.

## - Le Pays des Mauges

Le document du Pays des Mauges s'appuie sur les mêmes documents présentés selon leur rapport de compatibilité :

- S.D.A.G.E. Loire Bretagne ;
- S.A.G.E. des différents bassins-versants concernés (Estuaire de la Loire pour la partie nord-ouest du territoire, Layon-Aubance pour la partie est, Sèvre Nantaise pour la partie sud-ouest, Evre et Thouet).

Compte tenu de l'état d'avancement de ces différents schémas (révision ou élaboration en cours), le S.Co.T. a dû parfois s'appuyer sur les éléments provisoires de diagnostic ou d'orientations partielles.

Du fait de ses orientations en matière de protection et de valorisation des espaces naturels, la Directive Territoriale d'Aménagement de l'estuaire de la Loire (D.T.A. du 21 mars 2006) peut faire également référence dans le domaine de l'eau.

Pour les deux territoires étudiés, le cadre d'action en matière de préservation de la ressource en eau est déterminé par le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux Loire-Bretagne<sup>323</sup>. Le document a fixé comme ambition d'obtenir en 2015 le bon état écologique et physico-chimique des masses d'eau et s'est doté d'un programme de mesures qui décline les moyens techniques, réglementaires et financiers pour atteindre ses objectifs déclinés en quatre rubriques et quinze orientations :

- **Rubrique 1 : La qualité de l'eau et des écosystèmes aquatiques**
  - Repenser les aménagements de cours d'eau ;
  - Réduire la pollution par les nitrates (avec deux principaux axes : respect de l'équilibre de la fertilisation azotée et réduction des risques de transfert) ;
  - Réduire la pollution organique ;
  - Maîtriser la pollution par les pesticides ;
  - Maîtriser les pollutions dues aux substances dangereuses ;
  - Protéger la santé en protégeant l'environnement ;
  - Maîtriser les prélèvements d'eau.

---

<sup>323</sup> S.Co.T. Pays des Mauges, 2012, S.M.P.M., *Evaluation environnementale*, p.13

- **Rubrique 2 : Un patrimoine remarquable à préserver**
  - Préserver les zones humides et la biodiversité ;
  - Rouvrir les rivières aux poissons migrateurs;
  - Préserver le littoral ;
  - Préserver les têtes de bassin-versant.
- **Rubrique 3 : Crues et inondations**
  - Améliorer la conscience et la culture du risque et la gestion de la période de crues ;
  - Arrêter l'extension de l'utilisation des zones inondables ;
  - Améliorer la protection dans les zones déjà urbanisées ;
  - Réduire la vulnérabilité dans les zones inondables.
- **Rubrique 4 : Gérer collectivement un bien commun**
  - Renforcer la cohérence des territoires et des politiques publiques ;
  - Mettre en place des outils réglementaires et financiers ;
  - Informer, sensibiliser, favoriser les échanges.

Les deux documents étudiés apportent point par point les réponses proposées par le S.Co.T. et démontrent ainsi leur compatibilité avec le S.A.G.E. : rôle de la trame verte et bleue dans le maintien des continuités écologiques, protection des captages, développement urbain conditionné à des capacités adéquates d'assainissement, orientations en matière de gestion des eaux de pluie, protection des zones humides, respect strict des plans de prévention des risques d'inondation... Si l'ensemble de ces dispositions concoure globalement aux objectifs fixés dans le S.D.A.G.E., les réponses apportées appellent cependant deux remarques de fond et de forme. D'une part, l'explicitation des différentes actions proposées en articulation avec le S.D.A.G.E. remplit un rôle pédagogique montrant la complexité du cycle de l'eau et la nécessaire transversalité du sujet mobilisant à la fois des actions d'aménagement, de gestion, de protection réglementaire... On peut cependant émettre une critique sur la volonté d'apporter une réponse exhaustive qui confère ainsi à l'énoncé des mesures une dimension de catalogue à l'intérieur duquel il conviendrait de hiérarchiser le rôle et la compétence des acteurs, les mesures relevant de la gestion et de l'aménagement, les actions s'inscrivant dans un cadre réglementaire ou contractuel. D'autre part, et dans ce même souci de pédagogie et de clarification de la portée du S.Co.T. dans ce domaine, une hiérarchisation des mesures devrait être faite. En premier lieu, un énoncé devrait être fait des mesures réglementaires relevant directement de la mise en application dans les documents d'urbanisme (protection des captages, des zones humides, respect des P.P.R.I., délimitation de la trame bleue...), et engageant de ce fait la responsabilité des collectivités territoriales maître d'ouvrage de ces documents. En second lieu, les mesures s'inscrivant dans une démarche d'incitation (gestion écologique des espaces, reconstitution de haies et de berges, agriculture durable...) associant d'autres acteurs gestionnaires de l'espace (agriculteurs, particuliers,

industriels...). Ainsi, et en toute bonne conscience, la démonstration de la compatibilité du S.Co.T. avec le S.D.A.G.E. pourrait-elle être satisfaisante sur le papier sans pour autant atteindre concrètement sur le terrain les objectifs attendus. La problématique de l'articulation des deux documents, avec les limites que nous venons de suggérer, pourrait poser plus spécifiquement la question de l'articulation entre deux organismes publics ayant chacun une dimension d'aménagement du territoire, l'établissement public territorial en charge du S.D.A.G.E., le syndicat mixte de pays en charge du S.Co.T.

## 5-5) L'évaluation environnementale

### - Le Pays Loire-Angers

Le sujet de l'eau est abordé à travers plusieurs thématiques présentant les dispositions spécifiques relatives à l'environnement : « *l'armature verte et bleue* », « *le maintien de la biodiversité* ». Le paragraphe consacré à « *La préservation des ressources et la maîtrise des nuisances* » aborde directement le sujet de la gestion des eaux à travers une prescription importante qui « *subordonne le développement urbain à des capacités adéquates d'assainissement et d'adduction d'eau potable* » mettant en avant divers points de vigilance et précisant qu'il « *s'agira pour les P.L.U. de démontrer l'adéquation entre l'augmentation de population attendue et la capacité des dispositifs d'assainissement tels qu'ils existent à la date d'approbation du document* ».

En effet, le scénario au fil de l'eau mentionne clairement une aggravation de la perturbation des milieux aquatiques (modifications apportées à l'hydraulique par les ruissellements, pollutions diffuses...).

*A contrario*, les incidences du projet retenu sur la question de l'eau sont présentées de manière largement « positive », s'appuyant sur l'ensemble des mesures précédemment présentées. Sans occulter l'augmentation de la pression sur la ressource en eau liée à une extension (même modérée) de l'urbanisation, le projet affiche un optimisme notable quant à l'efficacité des recommandations et mesures de prévention proposées. Comme nous l'avons précédemment évoqué sur d'autres thématiques, on peut s'interroger sur le risque d'écart entre les intentions affichées et les résultats effectifs sur le terrain, non pas que le S.Co.T. soit déficient dans le domaine mais que l'analyse de son incidence soit réellement recentrée autour des points sur lesquels les P.L.U. auraient une réelle portée réglementaire : autorisation

d'ouverture à l'urbanisation des secteurs ayant les capacités adéquates en matière d'adduction d'eau potable et d'assainissement, protection des périmètres de captage, protection des milieux aquatiques grâce à la trame verte et bleue... Quant aux autres mesures proposées relevant de l'urbanisme opérationnel (gestion écologique de l'hydraulique de surface par rétention, infiltration, épuration...) et afin de s'assurer de leur prise en compte effective sur le terrain, on peut s'interroger sur le rôle que pourraient jouer les Orientations d'Aménagement des P.L.U. dans le domaine de l'eau pour répondre aux recommandations en matière de gestion écologique des eaux pluviales énoncées dans les S.Co.T. Cette question soulève la problématique de l'articulation S.Co.T./P.L.U. que nous aborderons dans la troisième partie.



**Tableau 29 - S.Co.T. Loire-Angers - Evaluation environnementale – Indicateurs d’objectifs environnementaux et indicateurs de suivi de l’état de l’environnement – Environnement biologique**

Objectifs du SCoT	Incidences du SCoT		Mesures de prévention/ réduction/ compensation des incidences négatives
	Incidences positives	Incidences négatives	
<b>3. L'hydrosphère (la présence physique de l'eau)</b>			
<p>Renforcement de la protection des cours d'eau par la maîtrise des ruissellements, la protection des berges et des zones humides ; réduction de l'étanchéification des sols, par les dispositions en faveur de l'économie d'espace ; incitation à une utilisation économe de l'eau, notamment par le recyclage des eaux pluviales.</p>	<p>Les dispositifs mis en place par le SCoT, et qui complètent ceux existants (loi sur l'eau, SAGE...), renforcent la préservation de l'hydrosphère. Ils permettront en particulier de ne pas accentuer la perturbation du régime naturel des cours d'eau à mesure que l'urbanisation se développera</p>	<p>Impacts liés aux extensions d'urbanisation et d'activités, notamment dans les polarités en relation avec l'étanchéification de sols.</p>	<p><b>Le DOG prévoit qu'un grand soin sera porté au traitement des sols et à la gestion des eaux pluviales dans les polarités, en privilégiant les dispositifs d'infiltration et de circulation de l'eau à l'air libre</b></p>
<b>2. La ressource en eau</b>			
<p>Compatibilité avec SDAGE et SAGE, adéquation entre développement urbain et ressource, protection des captages, amélioration des performances de traitement des rejets, réduction des rejets d'eaux pluviales et réutilisation de celles-ci pour des usages publics ou privés</p>	<p>Toutes ces dispositions ne peuvent qu'avoir des incidences positives pour l'environnement</p>	<p>Le développement du territoire, même bien « encadré » (+ 30.000 à 40.000 ménages), accentuera obligatoirement la pression sur la ressource (cycle et réserves)</p>	<p><b>Recommandation pour les documents d'urbanisme de réaliser un inventaire des zones humides dans le cadre de l'état initial de l'environnement en l'absence de connaissance exhaustive ou de démarche d'inventaire à l'initiative d'une commission locale de l'eau.</b></p> <p>Rétablissement de zones d'infiltration ou de stockage des eaux dans les projets d'urbanisme.</p> <p>Encouragement à une agriculture respectueuse de la ressource.</p>

## 2. La pollution de l'eau

Conditionnement du développement urbain à l'assainissement (avec recherche de performance sur les rejets) et à l'adduction en eau potable, principe de traitement des eaux pluviales le plus en amont possible	Les dispositions relatives aux eaux usées et pluviales ne peuvent avoir que des incidences positives sur l'état de la ressource, aux plan quantitatif et qualitatif.	Pas d'incidences négatives.	Sans objet.
--	--	-----------------------------	-------------

Objectifs du SCoT inscrits dans le PADD et le DOG	Indicateurs de suivi	Précisions méthodologiques (sources, modalités de calcul...)
L'eau : objectif de participation à la qualité de l'eau (objectif loi sur l'eau 2015) et utilisation économe et raisonnée	Suivi de l'adéquation entre population prévue et capacités des dispositifs d'assainissement collectif (+ éventuellement individuel) Idem pour alimentation en eau potable qualité de l'eau des rivières Occupation du sol dans les zones de captage	EPCI et SATESE (CG49) Suivi de qualité des eaux de la Maine, de la Loire en aval (tous les 3 ans)  Occupation du sol 2011
Thème	Source	Commentaires
<b>3. Pollutions et nuisances</b>		
Rejets dans les milieux par les stations d'épuration	Syndicats intercommunaux	
Conformité des installations non collectives	EPCI compétents, SATESE Diagnostic de SPANC auprès des EPCI et SATESE	
Qualité des eaux de surface	Mission interservices de l'eau	Document annuel
<b>4. Ressources et consommations</b>		
Consommation de la ressource en eau (potable et non potable)	ALM et Syndicats intercommunaux d'alimentation en eau potable	Problème d'accès aux données pour les pompages d'eau non potable par industrie et agriculture

S.Co.T. Pays Loire-Angers, 2011, S.M.R.A., Evaluation environnementale, p. 47, 50, 53, 64, 67, 68

Concernant les indicateurs de suivi présentés précédemment, on peut noter qu'ils s'en tiennent à trois données essentielles :

- Qualité des eaux de surface (l'alimentation en eau potable se faisant principalement sur le territoire à partir de la Loire),
- Capacité des dispositifs d'assainissement collectifs,
- Capacité d'alimentation en eau potable.

Rappelons que le P.A.D.D. affiche comme enjeu deux actions principales :

- Participer à la reconquête de la qualité de l'eau ;
- Maîtriser la quantité d'eau brute et sécuriser la production d'eau potable.

L'évaluation environnementale du projet affiche des incidences positives « de fait » grâce aux différentes dispositions prises dans le S.Co.T. Pour autant, ces incidences positives seront d'abord constatées si la réglementation en vigueur, comme elle est largement rappelée dans le document, est appliquée dans les P.L.U. et contrôlée par les services en charge de la police de l'eau. De plus, une grande partie des mesures préconisées ou recommandées s'inscrivent au stade opérationnel des projets et leurs effets positifs ne dépendront que de la qualité et de la technicité des dispositifs mis en œuvre dans ce domaine.

Comme nous l'avions évoqué pour la question de la maîtrise de la consommation foncière, la préservation de la biodiversité et des paysages, l'évaluation environnementale du projet adopte la même posture comptant sur un effet positif des mesures prises dans le document pour atténuer la pression sur la ressource en eau, sans pour autant définir explicitement les incidences du projet dans ce domaine (disponibilité de la ressource en fonction de l'évolution démographique, évolution de la qualité, évolution des capacités épuratoires...).

#### - Le Pays des Mauges

Au paragraphe relatif à la « *Capacité de développement et préservation des ressources* », le document traite explicitement la question de la qualité des eaux, de l'eau potable et de l'assainissement. Sur la qualité des eaux, le document fait référence à l'application conjointe des mesures prises dans le cadre du S.D.A.G.E. et du S.A.G.E. et qui doivent concourir à une amélioration de cette qualité. Sur l'eau potable, l'adéquation est satisfaite entre les besoins locaux (23 700 m<sup>3</sup>/j) et la ressource compte tenu de la capacité de

production des ouvrages existants (61 000 m<sup>3</sup>/j). Pour l'assainissement, le projet induirait une croissance des effluents à traiter estimée à 32 000 équivalents habitants supposant une adaptation des capacités de traitement des dispositifs présents sur le territoire. Ainsi, l'ensemble des mesures prises dans le domaine concoure à des incidences négatives très limitées voire insignifiantes ; *a contrario*, le projet affiche des incidences positives dans les trois domaines (sous réserve que les différents programmes liés à la production d'eau potable et à la mise en conformité des dispositifs d'assainissement soient effectivement mis en œuvre). Le caractère vertueux du projet s'affiche ainsi à travers une série d'intentions et d'obligations de moyens s'appliquant tout autant aux plans locaux d'urbanisme qu'aux projets eux-mêmes (assurer la protection des captages dans le respect des arrêtés de D.U.P., veiller à la qualité de l'assainissement dans ces périmètres, assurer la compatibilité des projets d'urbanisme avec les mesures agro-environnementales, favoriser les économies d'eau par la réutilisation des eaux pluviales, assurer une capacité épuratoire des stations d'épuration compatible avec les projets de développement...).

Sur les quatre indicateurs de suivi de la mise en œuvre du S.Co.T. dans ce domaine, seuls les indicateurs 27 et 28 constituent véritablement des données pertinentes pour piloter la gestion de l'eau, les deux premiers constituant des indicateurs de suivi de moyens et non d'objectifs :

- Ind 25 : Nombre de communes dotées d'un schéma d'eaux pluviales ;
  - Ind 26 : Nombre de mises aux normes des dispositifs d'assainissement non collectif aux échelles EPCI et communales ;
  - Ind 27 : Evolution des consommations d'eau potable et bilan ressources/besoins ;
  - Ind 28 : Capacité résiduelle des stations d'épuration du territoire au regard des populations raccordées et des développements envisagés ;
- 
- Un suivi des moyens plus que des résultats

Comme évoqué précédemment en commentaire du paragraphe consacré à l'articulation avec les autres plans et programmes, et comme nous l'avons déjà soulevé sur les sujets préalablement traités, la question de l'efficacité du S.Co.T. et de sa capacité à agir sur les P.L.U. reste posée. En effet, si les deux documents se montrent vertueux sur la problématique de l'eau en affichant une série d'intentions tout à fait pertinentes et justifiées, la capacité à déterminer objectivement les incidences du projet dans ce domaine reste un exercice rhétorique. Ainsi, l'évaluation environnementale s'apparente-t-elle davantage à un suivi des moyens et mesures préconisés qu'à une mesure effective d'indicateurs portant spécifiquement

sur les données les plus significatives. On pourrait ainsi attendre d'une évaluation environnementale qu'elle affiche par exemple dans le domaine de l'assainissement : une mesure de la qualité de l'eau en amont et en aval des bassins-versants concernés, au moment de l'approbation du S.Co.T. et lors de sa révision, que cette mesure soit adossée à un état des lieux des capacités épuratoires des bassins-versants à ces mêmes dates. Plus que de l'affichage d'une donnée, c'est bien d'une recherche de méthodologie dont il faudrait parler pour assurer un véritable suivi et donc une véritable évaluation environnementale du projet dans la durée. Un premier niveau de clarification pourrait ainsi s'opérer en distinguant les mesures portant sur le grand cycle de l'eau (en particulier le rôle des écosystèmes et de la trame verte et bleue sur les phénomènes d'infiltration, rétention, évapotranspiration) et celles portant sur le petit cycle (prélèvement, traitement, utilisation, assainissement, restitution).

## 5-6) Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable

### - Le Pays Loire-Angers

La question de la préservation de la ressource en eau est traitée en tant que telle dans la troisième partie du document intitulée « *Préserver et valoriser les richesses naturelles, patrimoniales et paysagères* » au paragraphe intitulé « *Veiller à l'utilisation économe des ressources* » et selon l'axe « *Préserver et valoriser la ressource en eau* ». Si ce dernier aborde le sujet de manière très transversale en mentionnant la préservation de la ressource sur le plan quantitatif et qualitatif mais aussi la préservation et la restauration des milieux jouant un rôle épuratoire et biologique vis-à-vis de la ressource, deux actions spécifiques sont particulièrement affichées :

- Participer à la reconquête de la qualité de l'eau ;
- Maîtriser la quantité d'eau brute et sécuriser la production d'eau potable.

### - Le Pays des Mauges

Le chapitre III intitulé « *Un triple changement d'échelle* » aborde la question de l'eau et des milieux aquatiques à travers trois paragraphes : « *Une qualité environnementale à développer* », « *Les milieux naturels et la biodiversité* », « *La trame verte et bleue* ».

En ce qui concerne plus spécifiquement la ressource en eau, trois objectifs majeurs sont énoncés dans le paragraphe consacré aux milieux naturels et à la biodiversité :

- La reconquête de la qualité des cours d'eau,
  - La gestion du bocage à des fins de biodiversité et de maîtrise en amont des incidences sur la ressource en eau,
  - La poursuite de l'amélioration de l'assainissement.
- 
- Grand et petit cycle de l'eau

Les deux documents s'inscrivent dans les objectifs de la Directive Cadre sur l'eau et ceux du S.D.A.G.E. Loire-Bretagne mettant en avant comme objectif commun la reconquête de la qualité des cours d'eau. Cette reconquête passe par l'énoncé d'un ensemble de mesures transversales et d'échelles différentes portant à la fois sur la préservation des milieux jouant un rôle épuratoire sur la qualité des eaux (en particulier la trame verte et bleue) et intervenant sur le grand cycle de l'eau, sur les réponses techniques intéressant le petit cycle de l'eau dans les problématiques d'approvisionnement de la ressource en eau. Ainsi, les enjeux affichés dans le domaine de cette reconquête qualitative gagneraient-ils en lisibilité dans le P.A.D.D. s'ils étaient remis en perspective selon ce cycle combiné. La compréhension de l'articulation entre préservation des milieux naturels et dispositions techniques à l'échelle des projets serait sans doute mieux comprise et donnerait aux S.Co.T. une portée pédagogique beaucoup plus significative, et au P.A.D.D. un sens beaucoup plus pertinent car plus explicite. Elle permettrait par ailleurs de clarifier et recentrer l'évaluation environnementale sur les leviers les plus significatifs du document.

5-7) Le Document d'Orientations Générales (D.O.G.) et le Document d'Orientation et d'Objectifs (D.O.O.)

- Le Pays Loire-Angers (D.O.G.)

Le sujet de l'eau est explicitement traité au chapitre intitulé « *Protéger l'environnement et améliorer le cadre de vie* ». Le paragraphe « *Préserver les ressources et maîtriser les nuisances* » aborde le sujet en rappelant le cadre défini par le S.D.A.G.E. Loire Bretagne (et les cinq schémas locaux) ainsi que l'objectif majeur d'atteindre ou conserver le bon état

écologique des cours d'eau. A ce titre, le document énonce une série de prescriptions portant successivement sur :

- L'identification des zones humides dans les documents d'urbanisme en vue de définir le cas échéant des dispositions particulières (zonage et règlement);
- Le respect de la réglementation en matière de protection des périmètres de captage ;
- Le développement urbain conditionné aux capacités suffisantes d'assainissement ;
- La gestion en amont des eaux de pluie (collecte, stockage, traitement).

Il faut rappeler à ce stade que ces prescriptions ne constituent en fait que le rappel de la réglementation en vigueur dans le domaine de l'eau pour laquelle les services de la police de l'eau veillent à la bonne application.

Des recommandations complètent le D.O.G. dans un objectif plus pédagogique que réglementaire en proposant une série de mesures d'incitation :

- L'élaboration, en amont des documents d'urbanisme, d'un inventaire des zones humides lorsque celui-ci n'a pas été réalisé dans le cadre des S.A.G.E. ;
- Favoriser dans les documents d'urbanisme et les projets une gestion des eaux « *au plus près du cycle naturel* » ;
- Encourager dans tous les domaines une consommation raisonnée de la ressource en eau ;
- Inciter à une agriculture respectueuse de l'environnement dans le périmètre éloigné de protection de captage.

Complétant les prescriptions et recommandations d'ordre général, les schémas de référence viennent préciser les modalités d'applications de celles-ci sur les différentes polarités. C'est principalement à travers les dispositions liées à la trame verte et bleue qui apparaissent dans le document que le thème de l'eau est abordé, trame verte et bleue devant concourir à la préservation de la qualité des eaux de surface notamment.

#### - Le Pays des Mauges (D.O.O.)

Le D.O.O. aborde le sujet de l'eau dans sa troisième partie intitulée « *L'armature environnementale du territoire* ». Le paragraphe consacré à l'eau rappelle en premier lieu les objectifs poursuivis :

- L'amélioration de la qualité des cours d'eau ;
- L'optimisation de la ressource et de la gestion de la distribution de l'eau.

Les orientations définies dans ce sens dans les documents d'urbanisme portent sur les points suivants :

- La protection des captages (veille sur la qualité de l'assainissement dans ces périmètres, compatibilité des projets d'urbanisme, gestion écologique des périmètres...);
- L'adéquation de la ressource avec l'évolution des besoins en eau ;
- L'incitation aux économies d'eau notamment par la réutilisation des eaux de pluie.
  
- Question sur la nature des mesures énoncées

Comme évoqué précédemment, les deux documents énoncent une série de dispositions (au stade de préconisations ou de recommandations) ayant pour objectif de contribuer à l'amélioration globale, sur le plan quantitatif et qualitatif, de la ressource en eau. Ces dispositions s'organisent au final sous trois types de mesures. En premier lieu, des mesures à finalité prospective supposant de prévoir les capacités d'approvisionnement et de traitement de l'eau pour assurer une fourniture d'eau potable en fonction de l'évolution des besoins. Sur ce point, si les ressources disponibles semblent pourvoir les besoins à venir, les incidences possibles du changement climatique sur la disponibilité de la ressource n'ont pas été soulevées.

Ensuite, des mesures qui rappellent des obligations réglementaires déjà existantes au titre de la loi sur l'eau et relevant du contrôle de la police de l'eau (respect des périmètres de captage, prise en compte des zones humides identifiées dans les S.D.A.G.E. et des S.A.G.E., identification des zones humides dans les documents d'urbanisme, respect des écoulements naturels et des débits initiaux dans les projets d'aménagement, conditionnement de l'ouverture à l'urbanisation aux capacités épuratoires du territoire...).

Enfin, des mesures qui constituent des incitations pédagogiques à agir (mesures agro-environnementales dans les périmètres de captage, recherche de solutions d'économie de l'eau, aménagements urbains favorisant le déroulement naturel du cycle de l'eau...) et dont la portée reste difficile à apprécier, notamment dans la perspective de répondre à l'obligation d'évaluation environnementale.



## 5-8) L'avis de l'Etat et des Personnes Publiques Associées (P.P.A.)

Après la biodiversité et les paysages, l'eau, sujet pourtant sensible si on en juge par la réglementation qui le concerne, constitue un thème principalement abordé par l'autorité environnementale. L'obligation de compatibilité avec les S.D.A.G.E. et les S.A.G.E. peut expliquer que le sujet soit principalement renvoyé à une écriture d'articulation avec ces documents mais on peut s'interroger que la question de la qualité et de la disponibilité de la ressource ne soit pas plus souvent soulevée par les autres P.P.A.

### a) L'avis de l'Etat – L'autorité environnementale

#### - Le Pays Loire-Angers

La question de l'eau est abordée en quelques lignes dans l'avis de l'autorité environnementale accompagnant celui du préfet. La note rappelle le renvoi fait aux S.D.A.G.E. Loire Bretagne et au S.A.G.E. et met en avant deux points particuliers : la prise en compte des zones humides inventoriées à travers un « *zonage suffisamment protecteur* » et le fait de conditionner le développement urbain aux capacités « *adéquates* » d'assainissement et d'adduction d'eau potable.

#### - Le Pays des Mauges

L'avis des services de l'Etat développe assez longuement le sujet au paragraphe intitulé « *Protection de la ressource en eau et des milieux humides* » rappelant l'objectif majeur de reconquête de la qualité de l'eau sur le territoire et assignant au S.Co.T. la nécessité de limiter l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation aux capacités épuratoires des stations d'épuration. L'avis insiste également fortement sur la nécessité de prise en compte des zones humides des S.D.A.G.E. et des S.A.G.E., de compléter ces inventaires préalablement à l'élaboration des documents d'urbanisme et d'assurer une protection effective de ces zones à partir de tous les outils « mobilisables ».

L'avis de l'autorité environnementale émis sur les deux documents étudiés confirme l'enjeu principal de reconquête de la qualité de l'eau sur les deux territoires pour lesquels les actions sont principalement portées par le S.D.A.G.E. et les S.A.G.E. que les S.Co.T. doivent prendre en compte. Dans ce sens, l'avis de l'autorité environnementale ne fait que rappeler cette obligation de prise en compte et d'insister sur les principaux points de vigilance qui incombent à ces documents : respect des obligations réglementaires (protection des périmètres de captage, identification et préservation des zones humides...), adéquation de la ressource par rapport aux besoins, conditions d'ouverture à l'urbanisation liées aux capacités épuratoires. Le rôle de la trame verte et bleue dans la protection des bassins-versants est peu mis en avant même s'il est par ailleurs fortement développé au chapitre de la biodiversité.

## b) L'avis des autres Personnes Publiques Associées (P.P.A.)

### - Le Pays Loire-Angers

La seule remarque dans ce domaine concerne la prise en compte de la Charte départementale de l'eau et la cohérence du S.Co.T. avec celle-ci (remarque du Conseil général).

Un avis porté par le Conseil de développement sur l'évaluation environnementale (« *Un avis partagé sur l'évaluation environnementale* ») ne concerne pas spécifiquement l'eau mais plus largement l'ensemble des données environnementales et souligne « *qu'un bilan environnemental établi par rapport à la situation actuelle comporte nécessairement des conséquences négatives. Ces conséquences, liées à la croissance, peu soulignées dans le document, pèseront malgré les compensations recherchées sous la forme d'une gestion plus économe des ressources (espace, énergie...)* ».

### - Le Pays des Mauges

La seule et principale remarque de la Chambre d'Agriculture porte sur la nécessité de hiérarchiser l'intérêt des zones humides selon leur fonctionnalité afin de permettre certains aménagements (y compris agricoles) sous réserves de mesures compensatoires.

Après celui de la biodiversité, puis de l'énergie et des problématiques associées à la question du réchauffement climatique, le thème de l'eau fait l'objet de peu de remarques des

personnes publiques associées, l'essentiel des actions dans ce domaine étant porté par le S.D.A.G.E. et les S.A.G.E. ayant fait l'objet par ailleurs d'enquêtes publiques.

### 5-9) Conclusion et avis de l'enquête publique

Sur les deux territoires étudiés, les rapports d'enquête publique n'appellent pas de remarques particulières au-delà du simple rappel des avis ou observations qui ont pu être émis notamment par l'autorité environnementale (reconquête de la qualité des eaux, prise en compte des zones humides, condition d'ouverture à l'urbanisation liée aux capacités épuratoires...).

## Conclusion

Depuis la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les « *objectifs de protection* » définis par les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux, qu'ils soient prévus dans le règlement ou dans le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques<sup>324</sup>.

Cette obligation de compatibilité se traduit formellement et principalement par l'écriture, au niveau de l'évaluation environnementale, des modalités d'articulation des orientations des schémas avec les dispositions prises par le S.Co.T. dans le domaine de l'eau. Si la démonstration de cette articulation est rigoureusement faite, il est intéressant d'analyser la portée réelle de celle-ci. A titre d'exemple, sur le territoire des Mauges, dans la rubrique n°1 relative à la qualité de l'eau et des écosystèmes, le S.Co.T. annonce qu'il répond à quatre des sept orientations proposées en « *encadrant les conditions d'assainissement de son territoire (...) même si on peut noter qu'en ce qui concerne les pollutions d'origine agricole, le S.Co.T. n'a pas d'effet direct (faute de compétence)* » : réduire la pollution par les nitrates (2), réduire la pollution organique (3), maîtriser la pollution par les pesticides (4), maîtriser les pollutions dues aux substances chimiques (5). Cette écriture apparaît quelque peu en trompe l'œil puisque ces quatre orientations concernent plus directement des problématiques de gestion de l'espace sur lesquelles le document reconnaît qu'il n'a pas de compétence directe, même si la

---

<sup>324</sup> Code de l'urbanisme, article L. 122-1, L. 123-1, L. 124-2

constitution de la trame verte et bleue peut jouer un rôle dans ces domaines, sous réserve qu'elle trouve une traduction opérationnelle sur le territoire.

Ainsi, sur les quinze orientations inscrites dans le S.D.A.G.E. Loire Bretagne (dix huit en réalité compte tenu des quatre sous-orientations déclinées dans la rubrique n° 3 relative aux crues et inondations), quatre orientations seulement peuvent avoir une prise directe avec le périmètre de compétence du S.Co.T. : préserver les zones humides et la biodiversité (8), arrêter l'extension de l'urbanisation des zones inondables (12B), mettre en place des outils règlementaires et financiers (14), informer, sensibiliser, favoriser les échanges (15).

Le S.Co.T. serait ainsi compatible avec les autres orientations, et finalement avec le S.D.A.G.E., sous réserve que les dispositions prises notamment en matière de trame verte et bleue soient effectives sur le terrain et mises en œuvre par les acteurs concernés (agriculteurs, gestionnaires de l'espace public, industriels...).

Enfin, certaines orientations à caractère très opérationnel se situent au-delà du périmètre de compétence du S.Co.T. : repenser les aménagements des cours d'eau (1), rouvrir les rivières aux poissons migrateurs (8).

On pourrait ainsi être tenté de dire, pour clarifier cette notion de compatibilité, que le S.Co.T., n'ayant qu'une portée « directe » limitée sur la question de l'eau, doit principalement s'assurer que le projet d'aménagement qu'il définit ne constitue pas un obstacle à la mise en œuvre des orientations prévues dans le S.D.A.G.E. et qu'il peut, sous réserve d'une mise en pratique effective de la trame verte et bleue, participer à l'efficacité des orientations s'inscrivant dans le domaine de la gestion de l'espace (réduction des pollutions, des consommations, préservation des têtes de bassins-versants...).

## 5-10) Synthèse départementale

### a) Le contenu des S.Co.T.

Le contexte départemental de l'eau induit une grande convergence de tous les documents étudiés liés à l'objectif de reconquête de la qualité des eaux superficielles. Cette convergence se retrouve également dans le contenu des documents qui déclinent plusieurs mesures, prescriptives ou de recommandation.

Tout d'abord, l'ensemble des documents étudiés apportent la démonstration de l'articulation du S.Co.T. avec les S.D.A.G.E. et les S.A.G.E. et rappellent la nécessaire prise en compte de différents documents en matière de gestion de l'eau : le schéma départemental

d'alimentation en eau potable pour l'état des lieux et la programmation des capacités de traitement et le renforcement des interconnexions, le schéma départemental d'assainissement pour définir les capacités épuratoires.

Au titre des mesures prescriptives, tous les documents rappellent l'obligation de compatibilité avec les orientations du S.D.A.G.E. et des S.A.G.E., et plus largement le respect des obligations réglementaires en matière de définition, de protection et de zonage des périmètres de captage. Toujours au titre des mesures prescriptives, le principe est systématiquement rappelé des conditions suffisantes des capacités épuratoires et d'adduction d'eau potable préalablement à l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation. De même, l'incitation au niveau communal à l'élaboration des plans de zonage d'assainissement et, au niveau intercommunal, à l'élaboration d'un schéma directeur de gestion des eaux de pluie complètent ces prescriptions.

Complétant ce corpus de mesures prescriptives, s'appuyant très largement sur le rappel des obligations réglementaires en matière d'eau et d'urbanisme, un ensemble de mesures d'incitation portent plus largement sur les questions de gestion de l'eau, mesures à vocation pédagogiques dans le fait qu'elles s'inscrivent au-delà du périmètre de compétence du S.Co.T. : gestion de l'eau (économie, recyclage, réutilisation..), conception urbaine (aménagement des espaces publics favorisant cette gestion, limitation de l'imperméabilisation des sols...).

Dans cette écriture très uniforme des S.Co.T., c'est le D.O.O. du Pays du Grand Saumurois qui fait sans doute preuve de plus de méthode en organisant ces mesures par thèmes et surtout en faisant référence à des outils du P.L.U. jusqu'ici jamais mentionnés, en particulier les orientations d'aménagement et de programmation.

La majorité des mesures proposées (prescriptives ou recommandées) s'inscrivent ainsi dans un tronc commun où il convient de distinguer celles ayant une portée directe du S.Co.T. et celles ayant une portée plus pédagogique que nous identifierons dans le tableau ci-après comme mesures « incitatives ».

**Tableau 30 - S.Co.T. Maine-et-Loire : Synthèse de mesures proposées dans les D.O.G. et D.O.O. des S.Co.T du Maine-et-Loire**

<b>S.Co.T.</b>	<b>Mesures à portée réglementaire sur les PLU</b>	<b>Mesures incitatives</b>
<b>Pays des Mauges</b> S.Co.T. Grenelle approuvé le 08/07/13	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protection des captages dans le respect des arrêtés de DUP élaborés.</li> <li>- Assurer que les capacités de la ressource en eau soit compatible avec les projets de développement urbain.</li> <li>- Prévoir les espaces nécessaires aux ouvrages de sécurisation et de distribution.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Favoriser les économies d'eau par la réutilisation des eaux de pluie.</li> </ul>
<b>Pays du Grand Grand Saumurois</b> S.Co.T. Grenelle arrêté le 19/12/13 Avis défavorable du Préfet le 24 mars 2014	<p><b>Intégrer la nature et la santé</b>  <i>Maîtriser et gérer la ressource en eau</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Volet « eau » développé dans toutes les OAP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limiter l'imperméabilisation des sols.</li> <li>- Maîtrise du ruissellement pluvial.</li> <li>- Préservation des systèmes d'irrigation en place.</li> <li>- Fixer des objectifs de récupération et de réutilisation des eaux pluviales.</li> <li>- Privilégier le principe d'infiltration des eaux à l'échelle de la parcelle.</li> </ul>
	<p><b>Préserver les milieux humides et ressources en eau</b>  <i>Respecter les S.A.G.E. et le S.D.A.G.E.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prise en compte des S.A.G.E. et du S.D.A.G.E.</li> </ul> <p><i>Identifier les zones humides</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inventaires dans le cadre de l'état initial de l'environnement des PLU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Préservation des écosystèmes aquatiques et zones humides, protection contre la pollution...</li> <li>- Utilisation du zonage</li> </ul> <p><b>Maintenir les fonctions hydroécologiques</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Orientation dans le PLU pour identifier des zones tampon, des fossés, talwegs...</li> </ul>
	<p><b>Préserver le cycle de l'eau</b>  <i>Préserver la ressource en eau</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Règlement et zonage adaptés pour les périmètres de captage</li> </ul> <p><i>Intégrer les usages agricoles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implantation de réserves de substitution identifiées dans le S.A.G.E.</li> </ul> <p><i>Aménager avec les eaux de pluie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intégration d'un zonage d'assainissement pluvial pour le</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Définition d'orientations d'aménagement pour la préservation de l'eau</li> <li>- Techniques pour réduire les besoins en eau</li> <li>- Incitation à la réalisation de gestion des eaux pluviales,</li> </ul>

	<p>secteur des coteaux de Loire</p> <p><b>Limiter l'imperméabilisation des sols</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Définition de règles ou orientations afin d'éviter le ruissellement des eaux de pluie</li> </ul> <p><b>Favoriser les usages économes de l'eau</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recherche de toute mesure d'économie, orientations d'aménagement et de programmation intégrant un volet « économie d'eau »</li> </ul>	<p>interdiction de constructions dans les fonds de talwegs...</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Harmoniser le projet avec le cycle de l'eau : perméabilité des sols, récupération et recyclage des eaux de pluie...</li> </ul>
	<p><b>Anticiper l'impact du projet sur l'eau</b> <b>Adapter le projet aux capacités de gestion de l'eau</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluation de l'augmentation des besoins en eau et des rejets</li> </ul> <p><b>Conditionner le développement à la gestion de l'eau</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prise en compte des contraintes d'aptitudes des sols, des réseaux...</li> </ul> <p><b>Gérer les eaux usées</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prévoir et adapter les équipements aux besoins actuels et futurs</li> </ul> <p><b>Réduire les pollutions diffuses</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le diagnostic établira une analyse des pollutions diffuses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mesures pour limiter l'imperméabilisation des sols</li> <li>- Réalisation de station de traitement ou de lavage dans les secteurs viticoles</li> </ul>
<p><b>Pays Loire en Layon</b> S.Co.T. Grenelle arrêté le 28 mai 2013 Avis défavorable du Préfet le 10/09/2013; nouvel avis favorable de la C.D.C.E.A. le 16 juillet 2014 et avis favorable du préfet le 21 août 2014.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possibilités d'accueil conditionnées aux capacités d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux</li> <li>- Favoriser la récupération eaux de pluie...</li> <li>- Favoriser une consommation raisonnée...</li> <li>- Inventaire et préservation des zones humides...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Favoriser la prise de conscience sur les nombreux sujets qui nécessitent une évolution des comportements individuels et collectifs...</li> </ul>
<p><b>Pays Loire-Angers</b> S.C.o.T. SRU approuvé le 21/11/11</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incorporation des zones humides dans les P.L.U.</li> <li>- Respect de la réglementation des différents périmètres de protection</li> <li>- Prise en compte des dispositions du S.D.A.G.E. et des S.A.G.E.</li> <li>- Développement urbain conditionné aux capacités d'assainissement et de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inventaire des zones humides en l'absence de données issues des S.A.G.E.</li> <li>- Gestion des eaux de pluie au plus près du cycle naturel</li> <li>- Agriculture respectueuse de l'environnement dans les périmètres éloignés de captage</li> </ul>

	ressource en eau potable - Gestion en amont des eaux pluviales.	d'eau
<b>Pays Anjou Bleu</b> S.Co.T. SRU approuvé le 17/04/13	- Articulation avec le S.D.A.G.E. sur les mesures 3, 7, 8. - Articulation avec les orientations des S.A.G.E. - Prise en compte des inventaires de zones humides. - Inventaire, classement et protection des zones humides dans les documents d'urbanisme. - Mesures compensatoires de création ou restauration de zones humides. - Mise en place des périmètres de captage. - Dimensionnement des projets d'urbanisation des collectivités et phasage compatibles avec les capacités épuratoires et capacités en eau potable.	- Gestion alternative des eaux de pluie. - Incitation aux économies d'eau dans les projets de construction ou d'aménagement d'espaces verts (limitation, récupération...).
<b>Pays des Vallées d'Anjou</b> S.Co.T. SRU approuvé le 21/04/12	- Respect de la réglementation des différents périmètres de captage. - Recherche de nouveaux points de captage en dehors des zones urbanisées et des infrastructures de transport. - Rappel réglementaire concernant la mise en conformité des systèmes épuratoires et l'obligation de réalisation des schémas directeurs d'assainissement des eaux usées et pluviales. - Gestion quantitative et qualitative de la nappe du Cénomaniens.	- Mesures agro-environnementales dans les périmètres de captage. - Protection des filtres naturels (bocage, zones humides). - Réduction de l'usage d'intrants, gestion des ruissellements urbains ; - Entretien des cours d'eau. - Amélioration des rendements des réseaux, imperméabilisation raisonnée, infiltration, stockage et réutilisation des eaux de pluie. - Consommation raisonnée de la ressource.

Au-delà des nuances de vocabulaire et de formulation, l'ensemble des mesures proposées pourrait se synthétiser en quatre volets principaux : le rappel des dispositions réglementaires s'imposant à tous les documents d'urbanisme en matière de protection de la ressource en eau, des mesures d'incitation au stade pré-opérationnel et opérationnel pour la conception et la mise en œuvre des projets d'urbanisme, des mesures d'incitation dans la gestion écologiques des espaces, des mesures d'incitation « citoyennes » et pédagogiques en matière d'usage de l'eau.

*Source : Jean-Pierre DUCOS, décembre 2014*

En conclusion, si la forme rédactionnelle des documents donne un sentiment de diversité de réponse dans le domaine de l'eau, une lecture comparée illustre une très grande uniformité des contenus. L'explication tient en premier lieu à l'obligation de respect de la réglementation en vigueur en matière d'eau et d'urbanisme amenant de fait tous les documents à un rappel des prescriptions obligatoires dans ce domaine. Il en est de même dans l'écriture des mesures de recommandation ou d'incitation qui recouvre globalement les



mêmes domaines d'action : économie d'eau, recyclage, réutilisation, limitation de l'imperméabilisation, recherche du cycle naturel de l'eau...

Ce constat posé à l'échelle départementale, et sans doute transposable au plan national, amène deux réflexions que nous développerons dans la troisième partie :

- Une large partie des mesures prescriptives adossées aux obligations réglementaires pourrait faire l'objet d'un document général valable au plan national et versé aux S.Co.T. comme document d'articulation obligatoire entre les documents d'urbanisme et la réglementation applicable dans le domaine de l'eau. Ce document ferait l'économie d'une réécriture par chaque bureau d'études des mesures prescriptives « obligatoires ».
- L'intervention des bureaux d'études devrait ainsi se focaliser sur la déclinaison spatiale de ces mesures « prescriptives obligatoires » en s'appuyant sur le diagnostic territorial et en proposant un D.O.O. non plus généraliste mais spatialisé. Les mesures de recommandation compléteraient le dispositif en se déclinant par territoire en fonction de leurs spécificités et problématiques propres dans ce domaine. L'articulation et la mise en conformité au plan technique avec les documents départementaux (schéma d'alimentation en eau potable, schéma d'assainissement) pourraient être ainsi abordées en termes de programmation et de moyens à mobiliser. Le Document d'Orientation et d'Objectifs prendrait ainsi une véritable force territoriale où les mesures préconisées seraient véritablement adaptées à chaque territoire.

## b) Quel bilan départemental ?

La qualité des eaux de surface constitue une problématique environnementale majeure dans le Maine-et-Loire. Avec 8 000 km de cours d'eau, dont le principal est constitué par la Loire, la question de la qualité et des milieux aquatiques prend une place significative dans les enjeux d'aménagement du territoire d'autant plus que les données dans ce domaine témoignent d'une situation peu satisfaisante confirmée par les données issues de l'Observatoire de l'eau de Maine-et-Loire<sup>325</sup>.

Sur les données relatives à l'évolution de la qualité sur cinq ans (2005-2010), le bilan montre une qualité des cours d'eau qui reste médiocre à mauvaise notamment pour les paramètres

---

<sup>325</sup> Site Internet : [www.eau-anjou.fr](http://www.eau-anjou.fr)

nitrites<sup>326</sup> et phytosanitaires avec aucune amélioration sur cette période. Les matières organiques et phosphorées présentent une légère amélioration sur la plupart des cours d'eau mais avec certains points qui présentent une forte dégradation (L'Evre à Trémentines et le Lys à Aubigné-sur-Layon pour les matières phosphorées ; l'Evre et le Layon à Cléré-sur-Layon pour les matières organiques). Pour les pesticides, les conditions d'analyse ayant évolué ces dernières années, le paramètre reste difficile à évaluer dans le temps d'autant plus que le nombre de molécules recherchées a beaucoup augmenté.

Comme le précise l'observatoire, l'amélioration constatée pour les matières organiques, oxydables et pour les matières phosphorées est en partie liée aux travaux importants réalisés au cours des dix dernières années sur les installations de traitement des eaux usées domestiques.

Sur une période d'analyse de douze ans (2000-2012), les différents paramètres analysés font apparaître le bilan suivant :

- Matières organiques et oxydables : une qualité des cours d'eau qui reste globalement médiocre sans évolution notable (à peine plus de 10 % des stations de prélèvements classés en bonne qualité en 2012<sup>327</sup>).
- Matières phosphorées : une amélioration globale sur la décennie liée notamment à la réduction des phosphates dans les produits lessiviels mais des aléas liés aux conditions pluviométriques (moins de 50 % des stations de prélèvements classés en bonne qualité en 2012).
- Nitrates : une situation très dégradée sans évolution notable (une seule station de prélèvement classée en bonne qualité en 2012).
- Matières azotées : une amélioration constatée avec plus de 50 % des stations de prélèvements classés en bonne qualité en 2012).
- Peuplement de diatomées<sup>328</sup> : une qualité biologique globalement moyenne (environ 30 % des stations de prélèvement classés en bon état).
- Phytoplancton : une amélioration depuis 2009 qui s'explique par le suivi de nouveaux cours d'eau de petite taille présentant de meilleurs débits. En effet, le paramètre est lié

---

<sup>326</sup> Qualité de médiocre à mauvaise ; seule la Loire présente des teneurs moyennes de façon constante. Certains cours d'eau sont contaminés de façon excessive : la Dive et l'Argos. L'évolution du paramètre est stable malgré la réglementation ou les actions entreprises sur les bassins-versants en matière de réduction des intrants.

<sup>327</sup> Réseau de surveillance qualitatif des eaux superficielles basé sur 63 points de suivi.

<sup>328</sup> Diatomées : algues brunes siliceuses microscopiques qui colonisent les différents substrats présents dans le lit des cours d'eau. L'indice biologique diatomées permet d'analyser la composition floristique d'une station donnée en prenant en compte la densité relative des espèces et leur sensibilité aux pollutions (origine organique ou minérale).

aux températures et aux écoulements des cours d'eau, à rapprocher de la pluviométrie moyenne ; les écoulements plus élevés ne favorisent pas le développement des végétaux et à contrario les températures élevées entraînent un développement excessif (plus de 80 % des stations de prélèvements classés en bonne qualité en 2012).

Illustrant ces éléments de bilan, le tableau ci-après présente les données concernant trois paramètres posant la question de l'incidence de l'urbanisme sur la qualité de l'eau : les matières phosphorées, azotées et les nitrates. Les deux premiers paramètres ont un lien direct avec les usages « urbains » et mettent en évidence la nécessité d'une mise en adéquation des capacités épuratoires avec les perspectives de développement urbain. Si cette condition préalable est effectivement énoncée dans chacun des S.Co.T. étudiés, c'est bien la réglementation en matière de santé publique<sup>329</sup> qui a une efficacité dans ce domaine et non directement les documents de planification urbaine. De même pour les nitrates, les mesures énoncées dans les S.Co.T. incitant à une amélioration des pratiques agricoles dans ce domaine relèvent d'une démarche pédagogique mais dont la portée effective reste limitée compte tenu de l'absence de compétence du document à inscrire et imposer des modalités de gestion des territoires.

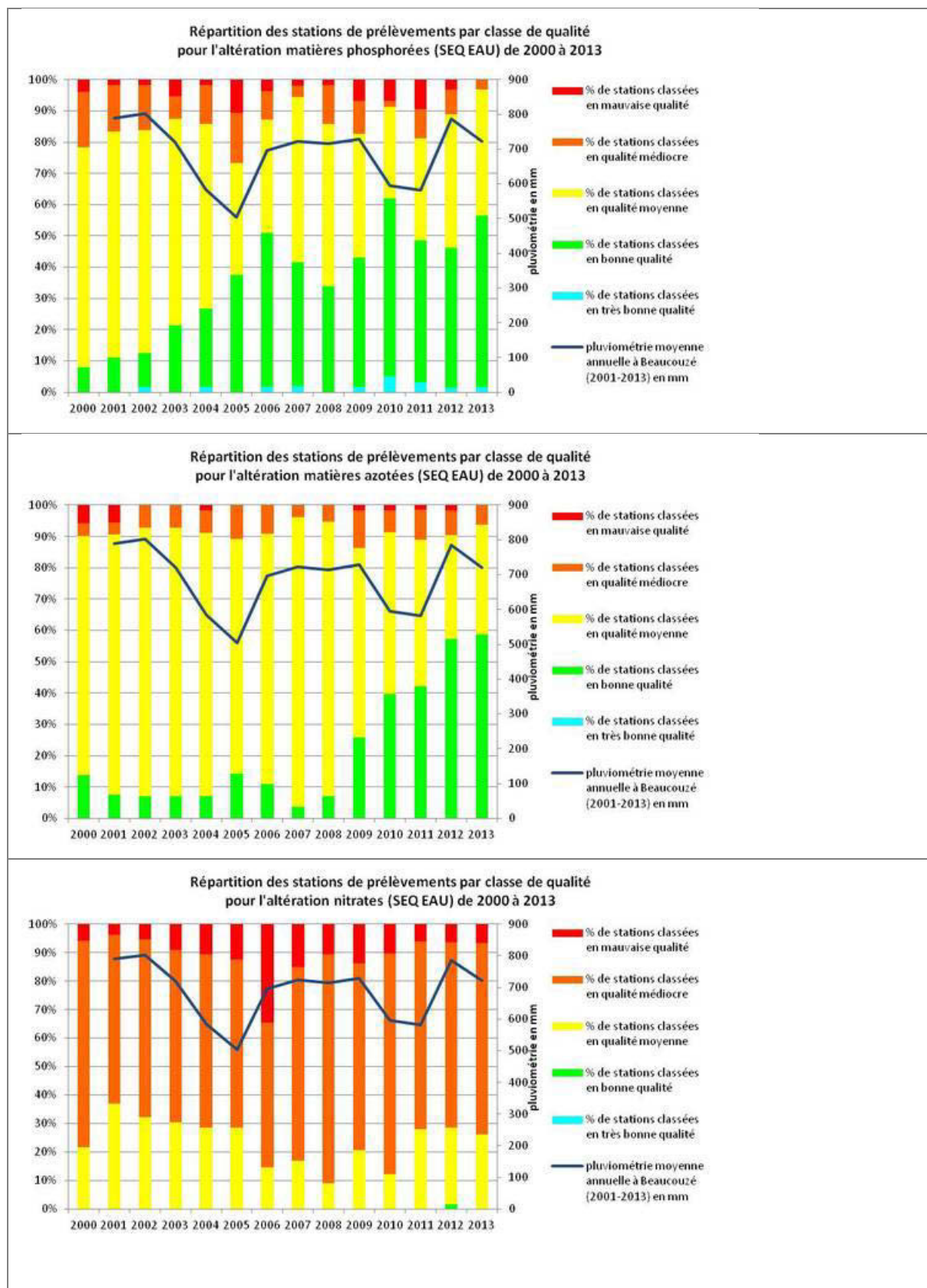
Les trois paramètres présentés dans les graphiques ci-dessous illustrent la situation globalement médiocre des eaux superficielles dans le Maine-et-Loire. Les deux premiers paramètres témoignent de la nécessité d'améliorer tous les dispositifs d'assainissement, condition préalable à l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux sites. Si les S.Co.T. doivent accompagner cet objectif, ils ne peuvent pas apporter de réponses directes qui sont d'abord d'ordre technique (performance, mise aux normes des installations épuratoires).

De même pour les nitrates, les S.Co.T. encouragent une amélioration de la situation dans ce domaine en énonçant diverses actions incitatives mais sans que leur portée puisse être effective compte tenu de l'impossibilité pour le S.Co.T. d'imposer un mode de gestion ou des pratiques culturelles des espaces agricoles.

---

<sup>329</sup> Les dispositions relatives à la distribution d'eau et à l'assainissement sont énoncées à la section 2 du chapitre IV du titre II du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales et aux articles L. 1331-1 à L. 1331-16 du code de la santé publique.

**Figure 18 - Evolution de la qualité de l'eau des rivières du Maine-et-Loire de 2000 à 2012 : matières phosphorées, azotées et nitrates**



Source : Observatoire de l'eau du Maine-et-Loire, [www.eau-anjou.fr](http://www.eau-anjou.fr)

## 6) La prise en compte du changement climatique

L'émergence d'une véritable prise de conscience du réchauffement climatique se manifeste en 1988 lors du sommet du G7<sup>330</sup> par la création, portée par deux instances de l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation Météorologique Mondiale (O.M.M.) et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (P.N.U.E.), du Groupe Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (G.I.E.C.)<sup>331</sup>, groupe réunissant plusieurs milliers d'experts internationaux et chargé d'établir une synthèse des études scientifiques réalisées sur le sujet. Dans son premier rapport d'évaluation publié en 1990, le G.I.E.C. confirmait que les émissions dues aux activités humaines accroissaient sensiblement la concentration dans l'atmosphère des gaz à effet de serre et renforçaient ainsi l'effet de serre naturellement assuré par les hautes couches de l'atmosphère. Selon les évolutions probables des émissions de gaz à effet de serre, le rapport mettait en avant quatre scénarios prévoyant une augmentation possible de 1°C et 3°C de la température moyenne terrestre.

Le lancement du programme européen sur le changement climatique (P.E.C.C.) s'effectue dès l'année 2000 avec la communication de la Commission concernant les politiques et mesures proposées par l'Union européenne pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (Communication COM(2000) 88 du 8 mars 2000)<sup>332</sup>. Le 23 octobre 2001, la Commission émet une communication sur la mise en œuvre de la première étape du programme européen sur le changement climatique. L'approbation du protocole de Kyoto intervient le 25 avril 2002 par la décision 2002/358/CE de la Communauté européenne. Une nouvelle communication est émise par la Commission le 9 février 2005 intitulé « *Vaincre le changement climatique planétaire* » établit véritablement les bases de la stratégie européenne en matière de changement climatique. Une nouvelle communication de la Commission du 10 janvier 2007 intitulée « *Limiter le réchauffement climatique de la planète à 2 degrés Celsius - Route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà* » engage plus clairement l'Union européenne dans la nécessité de mobiliser des moyens importants pour lutter contre ce changement faute de

---

<sup>330</sup> Sommet du 21 juin 1988 à Toronto réunissant le Canada, la France, l'Allemagne de l'Ouest, l'Italie, le Japon, le Royaume-Uni, les Etats-Unis et la Commission européenne.

<sup>331</sup> Le G.I.E.C. (en anglais « *Intergovernmental Panel on Climate Change – I.P.C.C.* ») a pour mandat d'évaluer, sans parti pris et de manière méthodique et objective, l'information scientifique, technique et socio-économique disponible en rapport avec la question du changement du climat. Il fonctionne sur la base d'une assemblée générale qui se réunit une fois par an et dans laquelle chaque membre dispose d'une voix. Toutes les décisions sont prises par les représentants des gouvernements, par consensus, en assemblée plénière. Le G.I.E.C. compte 195 pays membres et réunit 2 500 experts scientifiques de plus de 130 pays.

<sup>332</sup> Une communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 3 juin 1998 intitulée « *Changement climatique, vers une stratégie communautaire post-Kyoto* » amorce le processus de prise en compte du changement climatique au niveau européen.

quoi les coûts économiques et sociaux liés à ce changement pourraient atteindre 5 à 20 % du P.I.B. mondial.

Mais ce n'est qu'à partir de 2001, date de publication du troisième rapport « *Bilan 2001 des changements climatiques* »<sup>333</sup> que le sujet apparaît véritablement au devant de la scène publique et politique française. Les oppositions et controverses que suscite le rapport mettent véritablement la question du réchauffement climatique au cœur d'un débat de société. C'est à cette date que se crée en France l'Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique (O.N.E.R.C.)<sup>334</sup>, point focal du G.I.E.C. en France ayant pour mission de collecter et diffuser les informations, études et recherches sur les risques liés au réchauffement climatique et aux phénomènes climatiques extrêmes mais aussi de formuler des recommandations sur les mesures de prévention et d'adaptation à envisager pour limiter les risques liés au changement climatique. L'émergence du sujet dans les politiques publiques et les outils d'aménagement du territoire aboutit, lors de la mise en œuvre des travaux du Grenelle de l'environnement en 2007, à la publication du rapport de synthèse du groupe n°1 intitulé « *Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie* »<sup>335</sup>. Rappelant « *la réalité incontestable du changement climatique et de ses impacts ainsi que l'épuisement à venir des ressources fossiles* », le rapport préconise une réduction par quatre des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050<sup>336</sup> en s'appuyant notamment sur la rénovation énergétique des bâtiments, la construction de bâtiments neufs à énergie positive, en orientant les transports vers plus de sobriété et de performance énergétique... En matière d'urbanisme, le rapport préconise un engagement « *vers des villes et plus largement des territoires durables* »

---

<sup>333</sup> Depuis 1990, le G.I.E.C. a publié cinq rapports d'évaluation (1990, 1995, 2001, 2007, 2014) ainsi qu'une série de rapports spéciaux. Le cinquième rapport (Résumé pour décideurs) a été présenté le 27 septembre 2013 et doit être publié en 2014 (AR 5 – Cinquième Rapport d'Evaluation).

<sup>334</sup> Créé par la loi du 19 février 2001, l'O.N.E.R.C. matérialise la volonté du Parlement et du Gouvernement de prendre en compte les questions liées aux effets du changement climatique. Rattaché depuis 2008 à la Direction Générale de l'Energie et du Climat, sous la tutelle du ministère de l'écologie, du développement durable, il est doté d'un conseil d'orientation de 27 membres. Il a pour mission de collecter et diffuser les informations, études et recherches sur les risques liés au réchauffement climatique et aux phénomènes climatiques extrêmes. Il formule des recommandations sur les mesures de prévention et d'adaptation à envisager pour limiter les risques liés au changement climatique. Il contribue au dialogue sur le changement climatique avec les pays en développement. Il a coordonné la préparation du premier plan national d'adaptation de la France rendu public le 20 juillet 2011. Le Plan national d'adaptation de la France aux effets du changement climatique (2011-2015) expose le plan d'actions élaborées dans les différentes thématiques susceptibles d'être impactées par ce changement : santé, ressource en eau, biodiversité, agriculture, énergie, urbanisme.... Une évaluation à mi-parcours a été réalisée en 2013 ; l'évaluation finale est prévue fin 2015.

<sup>335</sup> Le Grenelle de l'Environnement, « *Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie* », Synthèse Rapport Groupe 1.

<sup>336</sup> Énoncé publiquement pour la première fois en 2002 par le premier ministre à l'occasion du bilan d'application du Programme national de lutte contre le changement climatique, cet objectif dit « Facteur 4 » a été confirmé dans le Plan climat validé par le gouvernement en juillet 2004 et par le président de la république en 2005 à l'occasion de l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto.

supposant l'établissement de Plans Climat Energie Territoriaux, l'élargissement des compétences en matières d'urbanisme aux communautés urbaines et communautés d'agglomération, la mise en œuvre de démarches d'éco-quartiers..., autant d'éléments qui nourriront le premier texte de loi du Grenelle 1 de 2009.

Dès 2005, la loi de programme n° 2005-781 du 13 juillet fixant les orientations de la politique énergétique (Article 2) soulignait que « *la lutte contre le changement climatique est une priorité de la politique énergétique qui vise à diminuer de 30 % par an en moyenne les émissions de gaz à effet de serre de la France* ». « *En outre, cette lutte devant être conduite par l'ensemble des Etats, la France soutient la définition d'un objectif de division par deux des émissions mondiales de gaz à effet de serre d'ici à 2050, ce qui nécessite, compte tenu des différences de consommation entre pays, une division par quatre ou cinq de ces émissions pour les pays développés* ».

En application de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, les projets d'urbanisme doivent notamment prendre en compte la réduction des émissions de gaz à effet de serre et des consommations énergétiques. Dans son article L. 110, le code de l'urbanisme précise que les actions des collectivités en matière d'urbanisme doivent contribuer à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement et, dans ce sens, réduire les émissions de gaz à effet de serre, réduire les consommations d'énergie, économiser les ressources fossiles.

Conformément à l'article 42 de la loi du 3 août 2009, le Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (P.N.A.C.C.)<sup>337</sup> a été mis en œuvre. Il a pour objectif de présenter des mesures concrètes, opérationnelles (pour la période allant de 2011 à 2015) pour préparer la France à faire face à ce changement et tirer parti de nouvelles conditions climatiques. Premier plan de cette ampleur publié dans l'Union européenne, il a été présenté le 20 juillet 2011 par le ministre de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement. En matière d'urbanisme, le plan identifie l'action n°1 intitulée « *Intervenir pour l'adaptation au changement climatique au niveau des documents d'urbanisme* », action comportant deux mesures essentielles : faire prendre en compte la biodiversité dans les documents d'urbanisme ; faire prendre en compte les risques et les effets liés au changement climatique

---

<sup>337</sup> Le Plan national d'adaptation de la France aux effets du changement climatique (2011-2015) constitue un plan d'action de cent quatre vingt pages déclinant par thèmes les moyens à mettre en œuvre pour préparer et accompagner ce changement au plan national.

dans les documents d'urbanisme. Sur ce dernier point, il est précisé que « *plusieurs S.Co.T. devraient faire l'objet d'une étude de vulnérabilité au changement climatique dès 2012* », mesure préfigurant sans doute un élargissement de cette disposition à l'ensemble des S.Co.T. Les objectifs initiaux définis par la loi de 2009 ont été confortés, en matière d'urbanisme, par la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 introduisant l'article L. 121-1 dans le code de l'urbanisme indiquant que « les S.Co.T., P.L.U. et cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable, (...) la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables (...) ».

Ces engagements ont été confirmés dans la Sixième communication nationale de la France à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques en octobre 2013. Ce document de deux cent quatre vingt pages dont l'éditorial s'ouvre sur une déclaration du président François Hollande<sup>338</sup> constitue le support de communication au plan international du plan d'action de la France en matière de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à ce changement. Il s'appuie largement sur le Plan national d'adaptation de la France aux effets du changement climatique dont une des mesures en matière d'urbanisme précédemment évoquée augure sans doute de la mise en œuvre d'étude de vulnérabilité des S.Co.T. dans ce domaine.

## 6-1) Le rapport de présentation - Introduction

Malgré les enjeux que soulève la question du changement climatique sur un territoire, le sujet apparaît de façon assez évanescence dans les deux documents angevins étudiés : en effet, si la question du réchauffement climatique est abordée en des termes très généraux et comme cadre général de l'action du S.Co.T., les effets induits sur le territoire ne sont pas esquissés. Certes, la problématique du changement climatique transgresse les limites territoriales des deux pays étudiés mais les possibles conséquences locales ne sont pas abordées faute sans doute d'un rapport de présentation ne mettant pas en perspective la réalité des enjeux sous-jacents comme en témoigne l'analyse des deux documents. Tout au plus, l'état initial de l'environnement fait-il état du sujet en l'abordant au même titre que les actions mises en œuvre pour favoriser le recours aux énergies renouvelables, limiter les consommations énergétiques...associant confusément objectifs et actions mises en œuvre. En effet, si la

---

<sup>338</sup> « *La lutte contre le réchauffement climatique est un objectif planétaire. C'est un engagement européen. Ce doit être une « ardente » obligation nationale* » (Déclaration du 19 août 2013).



question du « réchauffement climatique<sup>339</sup> » constitue bien un objectif en tant que tel, les véritables sujets abordés (réduction des émissions des gaz à effet de serre, réduction des consommations énergétiques) constituent en réalité des actions et mesures concourant à l'atteinte de cet objectif. Cette possible confusion rédactionnelle entre l'objectif de lutte contre le changement climatique et les moyens pour y parvenir à travers la question de la consommation énergétique et les émissions de gaz à effet de serre a pour conséquence, d'une part, de rendre peu lisible la portée effective du document sur le sujet stricto sensu du changement climatique, d'autre part, de dévoyer l'évaluation environnementale de cet objectif central comme nous le verrons dans le paragraphe consacré à ce thème. Afin de clarifier la position retenue dans cette recherche, nous nous sommes tenus à analyser la portée des documents étudiés sur les questions d'émissions de gaz à effet de serre et de consommation énergétique sans pour autant éluder la question de l'adaptation des territoires au changement climatique que nous aborderons plus spécifiquement dans la troisième partie.

#### - Le Pays Loire-Angers

Si le sujet est rapidement évoqué au travers de quelques lignes abordant la question de la maîtrise de la consommation énergétique, la question de la prise en compte du changement climatique ne fait pas l'objet à ce niveau d'une tête de chapitre ou d'un paragraphe spécifique.

#### - Le Pays des Mauges

Illustrant le passage au S.Co.T. Grenelle, le document met en avant le sujet à travers deux paragraphes faisant référence à deux enjeux :

- « *Enjeu lié aux énergies renouvelables* » : notamment en développant la ressource éolienne ;
- « *Enjeu de gestion énergétique* » : en développant des filières de production locales sur la base de ressources renouvelables, en limitant les consommations notamment par la performance énergétique des nouveaux bâtiments, en faisant référence au Plan

---

<sup>339</sup> Le texte de loi en matière d'urbanisme aborde le sujet sous l'intitulé de « *la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement* ». Cette précaution rédactionnelle vise à évacuer le risque de débat sur la notion de « réchauffement » climatique pour s'en tenir à celle de « changement » dont les effets sont eux avérés.

Climat Energie Territorial concernant la diminution des émissions de gaz à effet de serre.

Pour autant, la question explicite du changement climatique n'est pas abordée dans ses conséquences possibles sur le scénario de développement retenu.

## 6-2) Le diagnostic

Sur les deux territoires étudiés, le diagnostic ne fait aucune référence à la lutte contre le changement climatique ni à ses incidences en matière de politique énergétique ; le sujet est traité dans le document intitulé Etat initial de l'environnement. Cette absence de diagnostic peut apparaître comme une curiosité dans un document qui doit a priori étayer le projet de territoire et amener les arguments plaidant pour le scénario retenu ; compte tenu du lien étroit entre changement climatique, émission de gaz à effet de serre et politique énergétique, cette lacune pourrait être interprétée diversement : une méconnaissance générale par les élus et une attitude en retrait des bureaux d'études sur le sujet afin de ne pas complexifier la réflexion sur le S.Co.T., une sous-estimation des incidences des politiques énergétiques sur l'aménagement du territoire, une difficulté méthodologique à traduire localement les incidences d'un phénomène d'ampleur planétaire.

## 6-3) L'état initial de l'environnement

### - Le Pays Loire-Angers

Le sujet fait l'objet d'un développement au chapitre 3.4 consacré aux Ressources et consommations et plus particulièrement à travers l'analyse des ressources énergétiques.

Dix paragraphes abordent successivement les thématiques suivantes :

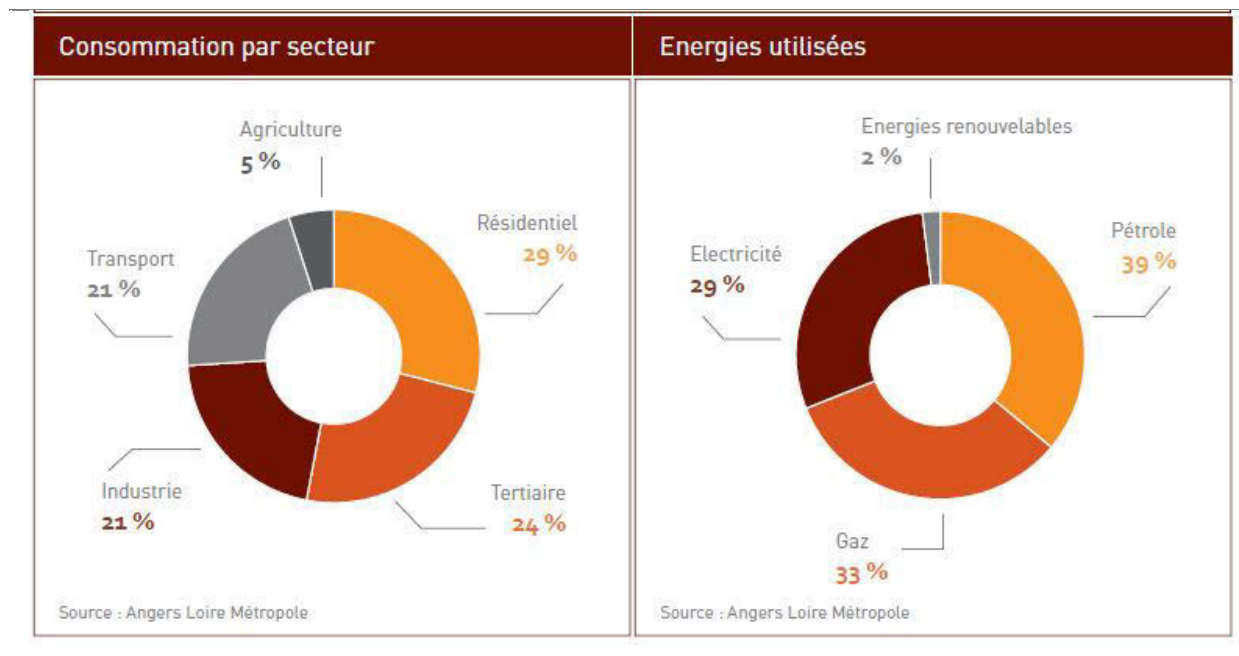
- L'approvisionnement en électricité,
- Les énergies fossiles,
- Lutte contre l'effet de serre et protection des ressources,
- Solaire : des potentiels à mieux évaluer,
- La biomasse : un potentiel pour le bois-énergie,
- L'énergie des déchets mieux valorisée,
- Géothermie « basse énergie » et densité urbaine,

- Un potentiel éolien à étudier localement,
- L'énergie hydro-électrique,
- Un bilan énergétique partiel.

Si ce chapitre évoque bien les différentes sources d'approvisionnement en énergies (centrale d'Avoine-Chinon pour l'électricité, raffineries de Donges – Saint-Nazaire pour les hydrocarbures, « artère de la Loire » pour le gaz), la réalité des consommations et des besoins à venir compte tenu du projet d'aménagement proposé n'est pas abordée.

Le paragraphe faisant référence au « *bilan énergétique partiel* » évoque le bilan énergétique réalisé par Angers Loire Métropole en 2004 et la finalisation d'un bilan carbone en 2008 comme étape préalable à l'élaboration d'un Plan Climat Energie Territorial mais sans communiquer de chiffres et oblige ainsi à se reporter à ces documents.

**Figure 19 - S.Co.T. Loire-Angers –  
Eléments de bilan issus du Bilan carbone de 2008**



A travers la part de la consommation énergétique issue du secteur résidentiel, tertiaire et des déplacements, le document (Graphique 1) illustre la place prépondérante de l'urbanisme dans la question de la maîtrise énergétique et de sa forte dépendance des énergies « carbonées » (Graphique 2).

*S.Co.T. Pays Loire-Angers, 2011, S.M.R.A., Etat initial de l'environnement, p.73*

De même, si le potentiel mobilisable des ressources renouvelables (solaire, géothermie, biomasse...) est bien évoqué, les ressources à mobiliser pour répondre aux besoins

énergétiques du territoire ne sont pas appréciées et restent dans la plupart des thèmes « à évaluer » ou « à étudier ». La référence à des opérations particulières (nouvelle usine d'incinération de Saint-Barthélémy-d'Anjou permettant de chauffer 8 000 logements) apparaît davantage comme l'illustration de ce qu'il est possible de faire mais n'apporte pas pour autant une vision claire et objective de la situation du territoire au plan énergétique.

Ainsi, les enjeux exprimés restent-ils très généraux et non adossés à des objectifs chiffrés :

- Connaissance et évaluation des ressources disponibles,
- Economie et protection des ressources, (...) « *l'organisation du territoire pour limiter les déplacements à énergies fossiles et limiter la consommation d'espace devient alors une question essentielle* »,
- Energies alternatives et diversification.

Les indicateurs de suivi proposés se résument au suivi des consommations d'énergie et de la production d'énergies renouvelables (bois-énergie, solaire, géothermie) sans préciser les méthodes et surtout les sources.

Malgré ces insuffisances de données, un effort de synthèse et d'accès à l'information paraît intéressant à travers l'élaboration de fiches établies au niveau du pôle métropolitain et des polarités reprenant l'ensemble des données environnementales et présentant un diagnostic sommaire des potentialités énergétiques du territoire concerné, document permettant une première sensibilisation et prise de conscience du sujet.

Pour autant, ces indicateurs restent des outils de mesure portant sur les actions mises en œuvre sans réellement être en capacité d'apprécier les effets du changement climatique sur le territoire, compte tenu notamment de la difficulté à échafauder un scénario local d'un phénomène d'ampleur planétaire.

#### - Le Pays des Mauges

Abordé au chapitre intitulé « *Capacité de développement et enjeux de préservation durable des ressources* » et compte tenu de la difficulté de disposer de données fiables à l'échelle du périmètre du Pays des Mauges, la question des énergies et de leurs incidences sur le réchauffement climatique est avant tout présentée au travers d'une mise en perspective de la situation régionale des Pays de la Loire dans ce domaine soulignant :

- La très forte dépendance énergétique du territoire régional (630 ktep produits pour 8 420 ktep consommés en 2008<sup>340</sup>),
- La très forte dépendance aux produits pétroliers représentant plus de 70 % de l’approvisionnement énergétique totale (pétrole, gaz, charbon) et 94 % de la production électrique en 2008,
- Une hausse constante de la consommation (+21 % entre 1990 et 2008) avec une part prépondérante de l’électricité et du gaz (respectivement +71 % et +91 % sur la même période),
- L’augmentation en valeur relative du gaz et de l’électricité dans la consommation totale,
- La part prépondérante dans la consommation totale du secteur résidentiel (41 %) et des déplacements (37 %),
- Un bilan carbone apprécié à hauteur de 16 millions de tonnes équivalent CO<sup>2</sup> d’émission<sup>341</sup> (dont 2 millions de tonnes résultant directement des activités humaines développées sur le territoire) ayant pour principales sources le transport des marchandises et des personnes, l’agriculture et l’habitat pour le Pays des Mauges.

Ces éléments de bilan sont complétés par des pistes relatives à la mobilisation des énergies renouvelables locales, en particulier la biomasse, le solaire et l’éolien.

Sur ce point, le document renvoie au Plan Climat Energie Territorial élaboré par le pays et comprenant trois champs d’interventions (l’agriculture, l’habitat et les transports) comprenant chacun plusieurs axes d’actions.

Pour ce qui concerne le suivi d’indicateurs dans ce domaine, sont proposés :

- L’évolution du bilan carbone (GES),
- L’évolution du bilan énergétique régional et de la part d’énergie produite sur le territoire,
- L’évolution du nombre d’entreprises et de collectivités utilisant ou développant les énergies renouvelables.

---

<sup>340</sup> Observatoire régional économique et social, Pays de la Loire, O.R.E.S.

<sup>341</sup> Rapport d’étude du Diagnostic Territorial des Emissions de Gaz à Effet de Serre du pays des Mauges réalisé avec la méthodologie Bilan Carbone® de l’ADEME version 5, décembre 2009.

**Tableau 31 - Synthèse du Plan Climat Energie Territorial du Pays des Mauges**

***La question de l'énergie dans le Pays des Mauges***

Le Pays des Mauges s'est engagé dès les années 2000 dans différents programmes, en partenariat avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (A.D.E.M.E.), sur les questions énergétiques :

- Actions Territoriales pour l'Environnement et l'Efficacité Energétique (A.T.E.N.E.) entre 2003 et 2006,
- Contrat d'Objectifs Territorial (C.O.T.) depuis 2007,
- Plan Climat Energie Territorial établi pour trois ans (2010-2013).

Le pays s'est également doté dès 2006 d'un Schéma de développement éolien, schéma décliné à l'échelle des intercommunalités et depuis 2013 d'un schéma de méthanisation.

Le **Plan Climat Energie Territorial**, également intitulé « *Actions Climat Energie* », adopté le 18 octobre 2010, est composé des éléments suivants :

**Actions transversales**

- Créer un outil de pilotage : Recenser, suivre et valoriser les actions du territoire (Observatoire de l'énergie en agriculture)
- Créer un outil de partage : Faire prendre conscience des enjeux du changement climatique et de la possibilité pour tous d'agir

**Actions Agriculture**

- Axe 1 : Mieux connaître les émissions de G.E.S. de l'activité agricole
- Axe 2 : Développer les circuits alimentaires de proximité et à faible impact environnemental
- Axe 3 : Développer la maîtrise de l'énergie en agriculture
- Axe 4 : Renforcer la valorisation énergétique de la biomasse
- Axe 5 : Développer le stockage local de Carbone

**Actions Habitat**

- Axe 1 : Développer un urbanisme durable
- Axe 2 : Réduire les consommations énergétiques et développer les énergies renouvelables dans l'habitat
- Axe 3 : Inciter par l'exemplarité des collectivités
- Axe 4 : Favoriser les modes de construction durable

**Actions Transport**

- Axe 1 : Intégrer l'enjeu de mobilité dans l'aménagement durable du territoire
- Axe 2 : Rationaliser les déplacements
- Axe 3 : Développer l'utilisation des modes de transports alternatifs à l'usage individuel de la voiture

Source : Plan Climat Energie Territorial du Pays des Mauges, [www.energieclimat-paysdesmauges.fr](http://www.energieclimat-paysdesmauges.fr)

Malgré la présentation de quelques données chiffrées, principalement issues des études de bilan carbone, la situation énergétique des territoires reste peu lisible. La mise en perspective régionale proposée dans le document des Mauges permet cependant de disposer d'une vision plus claire du territoire et de sa forte dépendance énergétique liée, d'une part, aux approvisionnements en énergie fossile provenant de Nantes-Saint-Nazaire<sup>342</sup>, d'autre part, à la production électrique de la centrale thermique de Cordemais (87 % de la production électrique des Pays de la Loire). La faible antériorité du sujet dans le rapport de présentation des S.Co.T. peut expliquer la relative faiblesse des données présentées dans ce domaine. Elle constitue cependant un sujet de questionnement quant à la capacité d'établir un véritable projet de territoire dans ce domaine, et de ses incidences en matière d'urbanisme, en l'absence d'une présentation claire et complète de la situation initiale alors que la lutte contre le réchauffement climatique constitue depuis 2010 un des enjeux majeurs des documents d'urbanisme.

#### 6-4) L'articulation avec les autres plans et programmes

Une des réponses à l'interrogation posée précédemment pourrait être apportée par l'articulation énoncée du S.Co.T. avec les autres plans et programmes dans ce domaine. Cette articulation s'opère par la référence aux documents concernés (Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Energie et Plan Climat Energie Territorial en particulier) mais leur contenu reste le plus souvent un énoncé d'actions à mettre en œuvre dont les effets attendus sont supposés répondre à ces enjeux énergétiques et de lutte contre le réchauffement climatique.

##### - Le Pays Loire-Angers

Illustrant sans doute la difficulté d'appréhender cette problématique à l'échelle du territoire angevin, les documents auxquels se réfère le S.Co.T. dans ce domaine sont de nature et d'échelle très différentes :

---

<sup>342</sup> L'estuaire de la Loire assure 11 % de l'approvisionnement énergétique de la France. L'énergie représente 70 % du trafic du port de Nantes-Saint Nazaire. L'approvisionnement d'énergie en Pays de la Loire est assuré principalement par la raffinerie de Donges (les produits pétroliers représentent 42 % de la consommation énergétique régionale) et par le terminal méthanier de Montoir (le gaz représente 13 % de la consommation énergétique régional). *Source : D.R.E.A.L. Pays de la Loire*

- Le protocole de Rio, de Kyoto et la convention de Vienne comme éléments de cadrage international ;
- Le plan climat énergie (actualisation 2006 du Plan 2004-2012) comme élément de cadrage national ;
- Le Plan Régional pour la Qualité de l'Air (P.R.Q.A.) ;
- La Charte du Parc naturel régional Loire-Anjou-Touraine (2008-2020) faisant référence à la maîtrise de la pollution de l'air et des gaz à effet de serre.

Si le rappel des accords et traités internationaux dans ce domaine peut avoir une vocation pédagogique, on peut s'interroger sur le fait, comme précédemment évoqué pour la consommation d'espace, qu'il n'est fait nullement référence à l'Agenda 21 de l'agglomération angevine qui avait été adopté en 2006 (1<sup>er</sup> Plan d'actions 2006-2007), document signifiant clairement l'engagement politique de l'agglomération angevine pour un territoire durable et identifiant dès les premiers paragraphes du document le réchauffement climatique comme enjeu majeur. Le document présente trois défis majeurs (Pérenniser les moteurs de développement, Maîtriser l'étalement urbain, Préserver et valoriser les ressources et le patrimoine agricole, aquatique et naturel) et cinq axes prioritaires parmi lesquels figure la question énergétique (Axe 3, Assurer les ressources de demain, diminuer les risques et les nuisances/ Orientation stratégique 11, Optimiser l'utilisation de l'énergie par la réduction des consommations et l'utilisation des énergies renouvelables) et pour laquelle un indicateur de suivi avait été défini.

**Tableau 32 - Agenda 21 Angers Loire Métropole - Orientation stratégique 11 – Optimiser l'utilisation de l'énergie par la réduction des consommations et l'utilisation des énergies renouvelables**

Indicateur	Consommation d'énergie sur le territoire en tep (tonnes équivalent pétrole)						
	Consommation	Industrie	Tertiaire	Résidentiel	Transport	Agriculture	Total
Etat zéro	Electricité	42	38	33		4	116
	Gaz naturel	25	37	57		11	129
	Produits pétroliers	14	10	18	86	6	133
	Energies renouvelables			1	8		8
	Total	80	85	115	86	21	387
Source	Diagnostic énergétique Angers Loire Métropole, 2002						

*Agenda 21, Plan d'Actions 2006-2007, Angers Loire Métropole, avril 2006, p. 28*



On peut également noter l'absence de référence au Plan Climat Energie Territorial d'Angers Loire Métropole<sup>343</sup> adopté au mois de novembre 2011 (le S.Co.T. a été approuvé le 21 novembre 2011) et dont l'élaboration a été concomitante de l'élaboration du S.Co.T. (la fiche action n° 20 du P.C.E.T. faisant référence à la prise en compte des enjeux « énergie-climat » dans le Plan Local d'Urbanisme communautaire).

Bien que peu développé dans le document, on peut également noter l'absence de référence au projet d'agglomération qui mentionne le volet énergétique dans le chapitre consacré aux politiques environnementales.

#### - Le Pays des Mauges

Dans le domaine énergétique, le document présentant l'articulation du S.Co.T. avec les autres plans et programmes fait référence à deux plans :

- Le Plan Régional pour la Qualité de l'Air (P.R.Q.A.) : l'articulation avec le S.Co.T. porte principalement sur la limitation des émissions de gaz à effet de serre à travers l'incitation au développement des transports alternatifs et un habitat à meilleure performance énergétique ;
- Le Plan Climat Energie Territoire du pays précédemment évoqué et décliné à travers diverses dispositions du D.O.O.

Comme évoqué en introduction à ce paragraphe, le contenu de ces documents basé sur des incitations ou recommandations à agir confère une dimension pédagogique nécessaire mais sans doute insuffisante par rapport à la réalité des enjeux. En effet, ces différents plans et programmes, s'ils rappellent les objectifs globaux et proposent des outils de mesures dans différents domaines (émissions des gaz à effet de serre, part des énergies renouvelables, part des différents secteurs en matière de consommation et d'émission de CO<sup>2</sup>...), n'ont pas de caractère opposable ou suffisamment coercitif qui pourrait de ce fait donner au S.Co.T. une obligation de résultats. De plus, le code de l'urbanisme indique que les collectivités en matière de documents d'urbanisme (...) « *doivent contribuer à la lutte contre le changement climatique* » (...) et (...) « *permettre d'assurer la réduction des émissions de gaz à effet de serre* » (...) confirmant le rôle contributif de ces documents dans un objectif global de réduction.

---

<sup>343</sup> Plan Climat Energie Territorial d'Angers Loire Métropole, 1<sup>er</sup> Plan d'actions 2001-2014, Angers Loire Métropole, novembre 2011, 174 p.

## 6-5) L'évaluation environnementale

### - Le Pays Loire-Angers

Faisant référence à la prise en compte anticipée des exigences de la loi Grenelle 2<sup>344</sup>, le document rappelle la présence dans son contenu de dispositions relatives « à la recherche d'économies de ressources et notamment d'énergie, par des initiatives en faveur des transports collectifs et des modes de déplacements « doux » ».

Par ailleurs, le document précise au chapitre consacré aux dispositions spécifiques relatives à l'environnement « qu'en matière d'économies d'énergie et de valorisation des ressources locales, le D.O.G. ne contient pas de dispositions originales ; il indique que les documents d'urbanisme « encourageront l'amélioration de la performance énergétique au sein des nouvelles opérations et des constructions en renouvellement urbain » ».

Compte tenu de la difficulté d'établir un état des lieux énergétique complet et objectif, l'étude des incidences du S.Co.T. dans ce domaine s'en trouve fragilisée et révèle ses limites d'action comme en témoignent les documents présentés plus loin (Indicateurs environnementaux) qui appellent quelques commentaires :

- Dans le domaine de l'habitat, le S.Co.T. ne pouvant agir qu'indirectement sur la performance énergétique des opérations mises en œuvre par les maîtres d'ouvrages publics ou privés<sup>345</sup>, l'appréciation des incidences reste délicate et ne peut être approchée que par un outil de mesure globale de type bilan carbone ;
- Dans le domaine des déplacements, les différents modes n'ayant pas été analysés dans leur contribution au bilan énergétique, l'incidence du projet de territoire dans ce domaine reste éludée, notamment en ce qui concerne le poids des déplacements en automobiles individuelles dans une organisation territoriale faisant émerger des polarités devant accueillir le développement résidentiel ;
- Dans le domaine des énergies renouvelables, le document s'en tient à des recommandations pédagogiques considérant que « la structuration de filières d'énergie alternatives » ne relèverait pas du S.Co.T.

---

<sup>344</sup> Objectif introduit par l'article L 121-1 du code de l'urbanisme : « La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de ressources renouvelables, (...) ».

<sup>345</sup> L'article L 122-1-5 du code de l'urbanisme précise que le D.O.O. « peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements à respecter : soit des performances énergétiques et environnementales renforcées ; (...) ».

Les indicateurs de suivi proposés se limitent ainsi à :

- Un indicateur de suivi des objectifs environnementaux du S.Co.T. concernant le cubage de la ressource locale en bois valorisée et les kW-h d'énergie générée et captée pour le solaire,
- Un indicateur de suivi de l'état de l'environnement concernant le bilan carbone (existant à la date d'élaboration du S.Co.T. uniquement sur Angers Loire Métropole), la consommation d'énergie et de production d'énergies renouvelables selon la disponibilité des données.

L'absence de données initiales dans le domaine énergétique et de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre constitue clairement un point de fragilité du S.Co.T. par rapport aux objectifs qui lui sont désormais assignés.

Le document présenté ci-après, reprenant les différents indicateurs retenus au titre du climat, aborde deux sujets liés mais sous deux angles distincts : la question du climat et l'action du S.Co.T. dans ce domaine à travers la diminution des émissions de gaz à effet de serre en lien avec les déplacements et le secteur résidentiel ; la question des économies d'énergie et de recours aux énergies renouvelables. Sur le premier point, le S.Co.T. peut contribuer positivement à une réduction des émissions en privilégiant un projet de territoire limitant les déplacements adossés aux énergies fossiles (ce qui est recherchée avec l'organisation des polarités et sous réserve de proposer des modes déplacements non adossés aux énergies fossiles). Sur le deuxième point, l'action du S.Co.T. s'affiche comme pédagogique et incitative, reconnaissant également ses limites d'action dans ce domaine. Pour autant, le document pourrait être plus coercitif en conditionnant, comme l'introduit la loi S.R.U. de 2000, l'ouverture à l'urbanisation à une desserte en transports en commun ou en imposant de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit (Art. L. 123-1-5 14°).

**Tableau 33 - S.Co.T. Loire-Angers - Evaluation environnementale – Indicateurs d’objectifs environnementaux et indicateurs de suivi de l’état de l’environnement.**

Objectifs du SCoT	Incidences du SCoT		Mesures de prévention/ réduction/ compensation des incidences négatives
	Incidences positives	Incidences négatives	
<b>2. Le climat</b>			
Diminution des émissions de gaz à effet de serre, notamment par les transports et l’habitat.	<p>Les mesures inscrites dans le DOG et résultant en grande partie de la nouvelle réglementation thermique permettront une diminution des émissions, principalement dans l’habitat où les marges de progrès sont considérables.</p> <p>Les perspectives sont moins nettes pour les transports, les gains pouvant être contrebalancés par une poursuite de l’accroissement des besoins de déplacements.</p>	Les incidences négatives du SCoT ne peuvent utilement être évaluées que dans le cadre d’un bilan précis de type « bilan carbone ».	Sans objet.
<b>4. Les énergies renouvelables et les économies d’énergie</b>			
<p>« Valoriser les ressources renouvelables locales »</p> <p>Recommandation d’intégration de principes de gestion durable dans les opérations d’extension et renouvellement urbain.</p> <p>Encouragement de la performance énergétique des bâtiments par les documents d’urbanisme.</p>	<p>La « structuration de filières d’énergie alternative (bois, solaire, géothermie...) » est nécessaire mais ne relève pas du SCoT, qui ne prévoit pas d’actions spécifiques en la matière, sauf recommandations pédagogiques et dispositions en faveur de la préservation du bocage et des bois.</p> <p>Ambition nécessaire, mais se heurtant à la quasi absence de moyen d’intervention des documents d’urbanisme hormis le domaine de la pédagogie.</p>	<p>Essentiellement liées :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- à la consommation d’espaces agricoles et naturels par les polarités</li> <li>- à la réalisation de nouvelles routes (consommation d’espace et coupures possibles pouvant poser problème pour les déplacements de la faune).</li> </ul> <p>Pas d’incidences négatives.</p>	<p>Sans objet.</p> <p>Sans objet.</p>

Objectifs du SCoT inscrits dans le PADD et le DOG	Indicateurs de suivi	précisions méthodologiques (sources, modalités de calcul...)
<b>Les ressources renouvelables locales :</b> - bois : valoriser la ressource locale - solaire : structuration de la filière - géothermie : structuration de la filière - petit éolien	Cubage X kW-h d'énergie générée X kW-h d'énergie captée	DDT et CRPF (Centre régional de la propriété forestière) Si données disponibles Si données disponibles

Thème	Source	Commentaires
Diagnostic du bilan carbone d'Angers Loire Métropole	ALM	Rien sur les autres territoires. Selon mise à jour du diagnostic
Consommations d'énergie	ERDF ; GDF ; Bilan carbone ALM	Si données disponibles
Production d'énergies renouvelables	ERDF ; ADEME ;	Si données disponibles cf. démarche du Pays Bois-Energie

S.Co.T. Pays Loire-Angers, 2011, S.M.R.A., Evaluation environnementale, p. 47, 51, 63, 64, 66, 68

## - Le Pays des Mauges

Traitée selon une organisation proche du document du Pays Loire-Angers, la thématique du changement climatique est abordée en trois étapes successives :

- au chapitre « *Capacité de développement et préservation des ressources, Sous-thématique : énergie* » sous la forme d'un rappel des enjeux et objectifs stratégiques du S.Co.T. dans ce domaine et ses incidences positives et négatives prévisibles,
- la présentation des indicateurs de la mise en œuvre du S.Co.T. déclinés dans les différentes parties du D.O.O.,
- ces mêmes indicateurs déclinés par thématiques dont la question de l'énergie (la redondance entre ces deux parties entraînant une certaine confusion du fait que les mêmes indicateurs son repris avec des numéros différents).

Ainsi, les enjeux et objectifs stratégiques dans ce domaine sont déclinés à travers trois grands principes :

- *Economiser l'énergie par la non-consommation et l'optimisation des ressources disponibles, notamment la biomasse en lien avec les activités IAA<sup>346</sup>, la filière bois-bocage et l'agriculture,*
- *Poursuivre la diversification du bouquet énergétique et des modes de production des énergies renouvelables (E.N.R.) : biomasse, éolien, photovoltaïque, solaire...,*
- *Favoriser la production et la consommation locale pour économiser le coût du transport de l'énergie et pour optimiser les mobilités des personnes (...).*

Dans ce domaine, le suivi de la mise en œuvre du S.Co.T. s'appuie sur quatre indicateurs présentés plus en détail au niveau de la synthèse départementale : le suivi des actions du plan climat, le suivi d'actions de type OPAH, PLH... comportant un volet énergétique, le suivi de l'évolution des productions d'énergies renouvelables et le suivi des consommations électriques du territoire.

Si ces indicateurs peuvent apparaître pertinents dans un souci d'apprécier quantitativement la portée d'un certain nombre d'actions spécifiques, ceux-ci posent cependant plusieurs questions quant à leur efficacité à apprécier la portée du S.Co.T. dans ce domaine :

- L'impact de l'urbanisme et de la construction, qui représente la majorité des émissions de gaz à effet de serre sur le territoire (comprenant les infrastructures, les bâtiments résidentiels, tertiaires et industriels), reste difficile à évaluer et à faire apparaître dans des outils « indicateurs »,
  - Ces indicateurs constituent des outils « a posteriori » se contentant de suivre un état de fait sans qu'une politique énergétique n'ait défini en amont des objectifs à atteindre en matière de production et de performance énergétique, principale critique que l'on puisse faire dans ce sens au Plan Climat Energie Territorial des Mauges.
- **Question sur l'adaptation au changement climatique**

Au-delà des remarques précédemment formulées sur chacun des documents, les incidences potentielles du changement climatique sur le territoire sont absentes de l'étude. Comptant sur l'efficacité des mesures prises dans le domaine de l'urbanisme pour réduire les consommations énergétiques et limiter les émissions de gaz à effet de serre, le document n'aborde dans aucun de ses scénarii les incidences possibles du changement climatique, renvoyant sans doute cet exercice au prochain S.Co.T. et aux prévisions affinées du Groupe

---

<sup>346</sup> Industrie agro-alimentaire

d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (G.I.E.C.), prévisions qui dès 1992 esquisaient un scénario optimiste d'une augmentation en degrés de la température terrestre de 1°C à 3,8°C à l'horizon 2100. Dans son cinquième rapport présenté le 24 septembre 2013 (*Résumé à l'intention des décideurs*), les experts ont confirmé leur scénario mais surtout renforcé leur diagnostic initial confirmant un réchauffement se situant entre 0,3°C et 4,8°C pour la période 2081-2100.

Les incidences de ces scénarios planétaires au plan local ne sont pas abordées, ni même évoquées, même si la transposition au plan local reste délicate et aléatoire. En ce sens, on pourrait considérer que l'évaluation environnementale dans ce domaine est biaisée ou partielle car les indicateurs proposés s'efforcent de mesurer la portée des actions préconisées (part des énergies renouvelables, bilan des émissions de CO<sup>2</sup>...) mais n'apprécie pas l'incidence du scénario retenu dans une perspective plus ou moins marquée de changement climatique.

## 6-6) Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (P.A.D.D.)

### - Le Pays Loire-Angers

Bien qu'abordée de manière tenue dans les documents précédents, la question énergétique et la lutte contre le changement climatique apparaissent dans le projet, abordées en filigrane dans certains paragraphes du document (*Faire face aux nouveaux contextes et répondre à de nouvelles préoccupations, Inventer un nouveau mode de développement, Construire un projet durable et solidaire, Organiser et animer de véritables solidarités territoriales, Maîtriser et optimiser les extensions urbaines, Développer en priorité l'offre de transports collectifs...*). Le caractère transversal de cette problématique explique et justifie son émergence régulière dès lors que sont abordées les questions d'urbanisme, de déplacement, de construction, d'activité.

La question de la réduction des gaz à effet de serre et de l'énergie est traitée en tant que telle dans la troisième partie du document intitulée « *Préserver et valoriser les richesses naturelles, patrimoniales et paysagères* ». Rappelant les enjeux internationaux et l'engagement du Plan Climat, le paragraphe « *Réduire les gaz à effet de serre* » s'attache à promouvoir « *des formes urbaines plus denses et des énergies peu productrices de gaz à effet de serre* ». Quant à l'énergie, le paragraphe « *Economiser les énergies et promouvoir des alternatives* » souligne que le projet privilégie « *un urbanisme de proximité et une qualité*

*d'habitat qui réduisent les déplacements et la consommation d'énergie* ». La difficulté de poursuivre ces objectifs sur des opérations de renouvellement ou de rénovation du bâti ancien est soulignée. Enfin, le recours aux énergies renouvelables est évoqué en quelques lignes.

#### - Le Pays des Mauges

Si la problématique du changement climatique n'apparaît pas en tant que telle dans le P.A.D.D., la question énergétique est cependant abordée aux paragraphes « *Développer les nouvelles technologies et une nouvelle approche énergétique en lien avec le plan climat* » (et traitant principalement du recours aux énergies renouvelables) et « *Une qualité environnementale à développer* » évoquant en un mot le thème de l'énergie.

#### - Un sujet en devenir

Si les deux documents évoquent clairement le sujet de la maîtrise énergétique et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et répondent en ce sens aux attendus de ce que doit aborder le P.A.D.D. par rapport aux nouveaux objectifs assignés aux documents d'urbanisme (et parmi lesquels figure explicitement la lutte contre le réchauffement climatique), leur contenu reste celui d'un énoncé d'intentions et de principes d'action sans pour autant afficher et s'engager sur des objectifs tangibles, comme c'est le cas par exemple pour la consommation foncière. Sauf à renvoyer vers les engagements nationaux (Facteur 4) ou sur le contenu des Plans Climat Energie Territorial, le document n'affiche ou ne rappelle aucun objectif pris, à l'échelle du territoire, en matière de réduction globale de la consommation énergétique, de limitation d'émission de gaz à effet de serre, de part des énergies renouvelables dans l'approvisionnement local. Compte tenu du levier que représente la question énergétique sur l'aménagement du territoire et plus particulièrement en matière d'urbanisme, l'absence, ou l'omission, d'engagement sur des objectifs tangibles et mesurables peut poser question sur la portée effective dans ce domaine du P.A.D.D. en particulier, et du S.Co.T. plus généralement, alors que la lutte contre le réchauffement climatique constitue un des enjeux majeurs des documents d'urbanisme.



## 6-7) Le Document d'orientations Générales (D.O.G.) et le Document d'Orientation et d'Objectifs (D.O.O.)

### - Le Pays Loire-Angers (D.O.G.)

Dans la continuité de l'ossature du P.A.D.D., le D.O.G. aborde le sujet à travers différents paragraphes croisant les questions d'activités économiques, d'habitat, de déplacement, d'environnement et de cadre de vie. Le chapitre intitulé « *Développer et qualifier l'offre résidentielle* » décline plus spécifiquement les prescriptions et recommandations en matière d'urbanisme ayant un impact sur le sujet ; une recommandation générale préconisant « *d'intégrer les principes de gestion durable* » rappelle en synthèse les principes généraux de construction de bâtiments économes en énergie... Les mêmes orientations sont déclinées dans le chapitre relatif aux déplacements préconisant le développement des transports en commun, le recours aux déplacements doux... En synthèse, le dernier chapitre consacré au thème « *Protéger l'environnement et améliorer le cadre de vie* » traite uniquement de la question de l'énergie par des recommandations générales sans évoquer par exemple les dispositions qui pourraient être prises au niveau des P.L.U. pour inciter à une performance accrue des opérations d'urbanisme. Ces recommandations énoncent plus particulièrement :

« *Le projet vise à économiser l'énergie et à valoriser les ressources renouvelables locales.*

- *Les documents d'urbanisme et les politiques de l'habitat encourageront l'amélioration de la performance énergétique au sein des nouvelles opérations (extension et renouvellement).*
- *La structuration de filières d'énergies alternatives sera recherchée, notamment bois, solaire, géothermie, éolien (petit éolien). Il est recommandé cependant de préserver le foncier dédié à la ressource alimentaire.*
- *La réduction de la pollution lumineuse sera recherchée par des équipements et une gestion adaptés (éclairage vers le bas, diminution de l'intensité de l'éclairage public nocturne, dispositifs réfléchissants...) permettant par là même des économies d'énergie ».*

L'énoncé de ces bonnes pratiques relève bien du caractère pédagogique du document mais est loin de constituer un véritable plan d'action énergétique adossant l'organisation et le développement du territoire à une politique énergétique territorialisée. Dans ce sens, quelle proposition est faite dans le document pour apporter une réponse non carbonée à la desserte des polarités ?

## - Le Pays des Mauges (D.O.O.)

Comme dans le D.O.G. du Pays Loire Angers, le D.O.O. du Pays des Mauges décline tout au long du document les mesures prises en matière d'urbanisme ayant des incidences positives sur les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre (limitation de l'urbanisation, renouvellement urbain, densité résidentielle, renforcement des transports collectifs...). La partie trois du document intitulée « *L'armature environnementale du territoire*<sup>347</sup> » décline cependant un paragraphe consacré à la « *Maîtrise de l'énergie et mise en œuvre du plan climat* » et définissant comme objectif de « *Mettre en œuvre une gestion économe et rationnelle de l'énergie au travers de 3 principes opérationnels* :

- *Economiser l'énergie par la non consommation et l'optimisation des ressources disponibles (...),*
- *Poursuivre la diversification du bouquet énergétique et des modes de production des énergies renouvelables (...),*
- *Favoriser la production et la consommation locale pour économiser le coût du transport de l'énergie (...)* ».

Présentant les différents axes du Plan Climat Energie Territorial, le document conclut sur une orientation relative à la diversification du bouquet énergétique par quatre actions :

- Développer l'éolien,
- Développer l'utilisation de l'énergie solaire,
- Développer la méthanisation,
- Développer la filière bois-énergie.

## 6-8) L'avis de l'Etat et des Personnes Publiques Associées (P.P.A.)

Sujet figurant dans les articles du code de l'environnement et du code de l'urbanisme comme étant un des enjeux environnementaux majeurs du 21<sup>e</sup> siècle, le changement climatique constitue la partie la plus indigente des avis, le plus souvent abordé à travers la question du recours aux énergies renouvelables et de la limitation des émissions de gaz à effet de serre. Sans doute du fait du manque de recul et de données sur la question, l'adaptation au changement climatique n'est pas abordée alors que le S.Co.T. en tant qu'outil d'aménagement du territoire devrait être le premier document d'alerte et de prospective.

---

<sup>347</sup> Il faut comprendre sous cet intitulé le recueil des données relatives à la trame verte et bleue, au paysage, à la gestion des ressources et à l'énergie.

## a) L'avis de l'Etat – L'autorité environnementale

### - Le Pays Loire-Angers

Dans son avis favorable, le préfet n'apporte aucune remarque particulière sur le sujet. Il faut cependant souligner la remarque relative au fait qu'il serait « *utile qu'un tableau de synthèse d'indicateurs simples et lisibles permette de mesurer l'atteinte des objectifs du S.Co.T. lors de son réexamen qui doit désormais avoir lieu tous les 6 ans* », remarque s'appuyant sur la note de l'autorité environnementale indiquant qu'en « *ce qui concerne les indicateurs de suivi de l'état de l'environnement, le document pourrait être complété sur ce qui sera réellement fait, à quel rythme à partir de quel état zéro* ». Notons que les sujets de l'énergie, de la réduction des émissions des gaz à effet de serre et de lutte contre le changement climatique ne font curieusement l'objet d'aucune observation et n'apparaissent même pas en tant que tel dans l'avis.

### - Le Pays des Mauges

Comme pour le Pays Loire Angers, l'avis du préfet ne fait aucune mention du sujet, ni l'avis de l'autorité environnementale.

## b) L'avis des autres Personnes Publiques Associées (P.P.A.)

### - Le Pays Loire-Angers

- Electricité Réseau Distribution France (E.R.D.F.) – Gaz Réseau Distribution France (G.r.D.F.) :

N'apportant pas de remarques sur le fond, E.R.D.F. formule davantage dans son avis une offre de services à la collectivité sur l'actualisation des données en matière de production et de consommation énergétique ainsi que dans le domaine de la distribution de l'électricité et du recours aux énergies renouvelables. Aucune remarque n'a été formulée par G.r.D.F. dans son avis écrit.

- Le Conseil de Développement de la région d'Angers :

Résumant sans doute le mieux l'impression d'ensemble sur le sujet, le conseil estime que « *le S.Co.T. doit davantage engager les acteurs publics sur le volet performance énergétique des bâtiments et développement des énergies renouvelables* ». Faisant part d'un avis partagé sur l'évaluation environnementale, rejoignant en ce sens l'avis de l'autorité environnementale, le conseil note que les conséquences négatives du scénario retenu sont peu soulignées, notamment dans le domaine énergétique et précise que les « *indicateurs permanents sur le bilan carbone (...) devront être précisément identifiés dans le S.Co.T. Il devront être régulièrement renseignés et analysés pour permettre une évaluation périodique et des actions correctives éventuelle, notamment pour vérifier la conformité des actions engagées au titre des orientations du S.Co.T. avec les objectifs définis dans le Plan Climat Energie Territorial (...)* ».

- Le Pays des Mauges

Aucune des Personnes Publiques Associées, et notamment celles compétentes dans le domaine énergétique, n'a apporté de remarques sur le sujet.

Alors que les autres thèmes contenus dans le S.Co.T. font assez largement l'objet de remarques de la part des P.P.A., le sujet de l'énergie et des émissions de gaz à effet de serre ne semble pas susciter d'attention particulière, sauf à travers l'insuffisance des éléments d'état des lieux et d'indicateurs de suivi soulignée à plusieurs reprises. Sans pour autant dire qu'il soit totalement oublié (ce qui est quand même le cas dans l'avis des services de l'Etat), le caractère transversal du sujet et sa relation implicite avec les actions proposées dans le domaine de l'urbanisme peut expliquer l'impression d'évanescence du sujet. Néanmoins, la capacité à mesurer les incidences positives du S.Co.T. reste très ténue au regard des outils et indicateurs proposés dans les deux documents.

## 6-9) Conclusion et avis de l'enquête publique

L'absence du sujet dans les rapports et conclusions des enquêtes publiques des deux documents peut poser question. Si cette absence peut s'expliquer sur le document du Pays

Loire Angers par l'antériorité d'élaboration du S.Co.T. à la loi Grenelle 2, l'explication semble plus difficile à trouver concernant le document du Pays des Mauges. Sauf à considérer que le sujet aurait été particulièrement bien traité (ce qui ne semble pas être le cas si on en juge par l'insuffisance des données initiales dans ce domaine), l'absence de remarque s'explique justement par la faiblesse du diagnostic sur le sujet, rendant le S.Co.T. quasi inopérant en matière de suivi et d'évaluation dans ce domaine. L'énoncé des mesures préconisées en matière d'urbanisme dans le S.Co.T. apparaîtrait ainsi comme suffisant dans les rapports d'enquête publique par rapport aux enjeux de lutte contre le réchauffement climatique, renvoyant aux autres documents, et en particulier au Plan Climat Energie Territorial, le soin d'effectuer le suivi d'objectifs éventuels.

## **Conclusion**

Malgré leur relative « jeunesse » par rapport à la loi Grenelle 2 et le manque évident de recul et de méthode pour aborder la question du réchauffement climatique dans leur contenu, les deux documents analysés témoignent de difficultés ou d'interrogations restant posées sur le sujet :

- La difficulté d'établir un état des lieux à l'échelle du territoire concerné, état des lieux souvent renvoyé au bilan carbone et au Plan Climat Energie Territorial et pour lesquels les données ressources sont le plus souvent établies à des échelles régionales,
- Un état des lieux qui évoque de manière générale des ressources ou des approvisionnements sans données chiffrées sur les consommations réelles des territoires concernés ;
- L'absence d'objectifs engageant les collectivités dans une démarche de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de réduction des consommations et de production d'énergies renouvelables, à l'exception du rappel des engagements pris au niveau national s'imposant aux collectivités sans pour autant que ces objectifs soient déclinés au plan local ;
- Des intentions signifiées à travers des préconisations ou recommandations en matière d'urbanisme mais sans obligation de résultats ;
- La difficulté d'articuler les différents documents (bilan énergétique, bilan carbone, Agenda 21, Plan Climat Energie territorial...) là où le S.Co.T. est sensé assurer un rôle fédérateur, sur un sujet transversal croisant les questions d'urbanisme et plus largement de stratégie d'aménagement du territoire ;

- L'absence paradoxale de toute prise en compte des risques induits par le réchauffement climatique du point de vue environnemental, social et économique dans le S.Co.T. ;
- Une portée effective du S.Co.T. dans ce domaine uniquement sur les champs suivants :
  - L'urbanisme à travers la limitation de l'étalement urbain, l'organisation du territoire en polarités devant participer à la limitation de cet étalement et l'optimisation des transports en commun, la production de formes urbaines économes par leur densité et leur compacité ;
  - Les déplacements par l'optimisation des transports collectifs ;
  - L'habitat sur lequel l'action est limitée à la recommandation de l'application de la réglementation thermique en vigueur.
- Un sujet récent et complexe qui pose la question de la compétence des collectivités dans ce domaine historiquement centralisé et maîtrisé par l'Etat et aujourd'hui par des opérateurs privés.

De plus, les incidences positives attendues en matière d'habitat dépendent avant tout de la capacité et de la volonté des maîtres d'ouvrage, publics et privés, de réaliser des opérations conformes aux objectifs de performance de la réglementation thermique. Le S.Co.T. ne joue dans ce sens qu'un rôle indirect mais préalable en établissant, au travers de préconisations ou de recommandations en amont des opérations, un « cadre » d'urbanisme agissant sur quatre leviers devant être associés :

- L'organisation du territoire par les logiques de polarités supposant qu'un territoire « polarisé » est moins énergivore qu'un territoire diffus,
- Le positionnement de ces polarités sur des axes de transports collectifs limitant ainsi le recours à la voiture individuelle,
- La mise en œuvre de formes urbaines compactes supposant que des habitats groupés soient moins énergivores que des habitats individuels (et coupler à l'amélioration des performances énergétiques de chaque construction induite par la réglementation thermique),
- La mise en œuvre de formes urbaines denses en termes de nombre de logements limitant par ailleurs tous les déplacements induits et le fonctionnement des infrastructures (éclairage public, assainissement, entretien de la voirie et des espaces publics, collecte des déchets, distribution postale...).

Si la lutte contre le changement climatique fait aujourd'hui partie des objectifs assignés aux documents d'urbanisme et aux S.Co.T. en particulier, il est clair que cet objectif revêt un caractère singulier et pose plusieurs interrogations :

- Le caractère planétaire de l'enjeu pose une difficulté méthodologique quant à la transposition de cette problématique au plan local ;
- La difficulté d'établir un état des lieux clair à l'échelle locale pose une difficulté qu'en à la définition d'objectifs locaux en atteindre ; la division par quatre des émissions de CO<sup>2</sup> annoncée au plan national peut-elle avoir la même déclinaison sur un territoire de 1 000, 10 000 ou 100 000 habitants ?
- Comment, dans ce contexte, avoir la même exigence de définition d'objectifs « contractuels » tels que définis par exemple en matière de consommation foncière ?

## 6-10) Synthèse départementale

### a) Le contenu des S.Co.T.

Elargie aux cinq autres S.Co.T. départementaux, l'analyse portant sur le sujet de la lutte contre le réchauffement climatique et la maîtrise énergétique fait apparaître des traits communs :

- Un sujet très superficiellement abordé dans la série des S.Co.T. « S.R.U. » à l'exception du S.Co.T. du Pays des Vallées d'Anjou et celui de l'Anjou Bleu qui développent plus longuement la question énergétique dans son Etat Initial de l'Environnement ;
- Un chapitre plus développé dans le document « Grenelle » des Mauges à travers une mise en perspective du contexte énergétique régional mais deux S.Co.T. « Grenelle » qui restent peu approfondis sur le sujet ;
- L'énoncé de mesures très similaires à tous les documents en matière de réduction des consommations énergétiques et d'incitation à la production d'énergies renouvelables ;
- L'énoncé de mesures en matière d'urbanisme devant contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (stratégie des polarités, densités et compacité, développement des transports collectifs...) ;
- L'absence de référence aux dispositifs mobilisables dans le P.L.U. en matière d'ouverture à l'urbanisation de secteurs à performance énergétique renforcée ;

- Le renvoi au Plan Climat Energie Territorial pour le suivi des indicateurs (Mauges, Loire Angers, Vallées d'Anjou), indicateurs principalement adossés à des mesures de consommations et de productions énergétiques ainsi qu'aux émissions de CO<sup>2</sup> ;
- L'absence d'appréciation des incidences du changement climatique dans les scénarios retenus dans chacun des S.Co.T. ;
- Une posture du S.CO.T. « contributeur » à la lutte contre le réchauffement climatique mais non adossé à des objectifs mesurables.

Les indicateurs de suivi proposés dans chacun des S.Co.T. mentionnés illustrent parfaitement ces éléments de synthèse.

**Tableau 34 - Energie : indicateurs de suivi proposés par Pays**

<p><b>Pays des Mauges</b> S.Co.T. Grenelle approuvé le 08/07/13</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Ind 27</b> : Evaluation du suivi des actions du Plan Climat Territorial qui son relayés dans le S.Co.T.</li> <li>- <b>Ind 28</b> : Nombre et localisation (à la commune) des diagnostics énergétiques réalisés sur le patrimoine bâti des collectivités ; taux du patrimoine rénové – nombre de bâtiments ayant fait l'objet de travaux)</li> <li>- <b>Ind 29</b> : Objectifs des OPAH, PIG, et PLH relatifs à la précarité énergétique et bilan (si l'information est disponible)</li> <li>- <b>Ind 30</b> : Evolution des énergies renouvelables : puissance installée : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Des parcs éoliens ;</li> <li>- Des parcs photovoltaïques mis en place ou autorisés sur le territoire ;</li> <li>- Des unités de méthanisation ;</li> <li>- Des chaudières à bois de grande ou moyenne puissance utilisées notamment par les équipements, les entreprises...( par exemple chaudières d'au moins 600 kw. Ne sont pas visées les chaudières des particuliers de petite et moyenne puissance. Si l'information est disponible, surface et puissance installée des panneaux photovoltaïques créés sur les constructions. Nombre et localisation à la commune des réseaux de chaleur créés.</li> </ul> </li> <li>- <b>Ind 31</b> : Evolution des consommations électriques du territoire des Mauges par commune (source SIEMML, CPIE) et évolution des consommations pour l'éclairage public (source SIEMML).</li> </ul>
<p><b>Pays du Grand Grand Saumurois</b> S.Co.T. Grenelle arrêté le 19/12/13 Avis défavorable du Préfet le 24 mars 2014</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Des indicateurs dits prioritaires sont adossés aux éléments suivants : climat (suivi des effets), circulation (suivi des causes), densité de l'habitat et des activités, formes urbaines (suivi des moyens), efficacité des transports en commun et des déplacements doux (suivi des effets et des moyens).</li> <li>- Des indicateurs complémentaires portent sur : la production d'énergie renouvelable locale (suivi des moyens), l'économie d'énergies dans les domaines de la construction (suivi des</li> </ul>



	moyens), mise en place d'un bilan des émissions de gaz à effet de serre sur le territoire (suivi des effets).
<b>Pays Loire en Layon</b> S.Co.T. Grenelle arrêté le 28 mai 2013 Avis défavorable du Préfet le 10/09/2013; nouvel avis favorable de la C.D.C.E.A. le 16 juillet 2014 et avis favorable du préfet le 21 août 2014.	- <b>Pas d'indicateur</b> : le D.O.O. développe un paragraphe intitulé « <i>Economiser l'énergie et valoriser les ressources renouvelables locales</i> » faisant référence à des actions similaires aux précédents S.Co.T. étudiés. Le P.A.D.D. développe plus longuement les capacités de production éolienne du territoire étudié dans le cadre d'un schéma de développement.
<b>Pays Loire- Angers</b> S.C.o.T. SRU approuvé le 21/11/11	- Ressources renouvelables locales (bois, solaire, géothermie, petit éolien) : cubage en kw-h d'énergie captée et générée - Bilan carbone d'Angers Loire Métropole (mise à jour) - Consommations d'énergie - Production d'énergies renouvelables
<b>Pays des Vallées d'Anjou</b> S.Co.T. SRU approuvé le 21/04/12	- Suivi et connaissance des consommations - Limitation des consommations énergétiques - Maîtrise des transports (limitation des émissions de G.E.S.) - Développement des énergies renouvelables
<b>Pays Anjou Bleu</b> S.Co.T. SRU approuvé le 17/04/13	- Production d'énergies renouvelables - Réhabilitation thermique du bâti existant - Performance énergétique du bâti neuf
<b>Pays du Choletais</b> S.Co.T. SRU approuvé le 21/01/08	- Pas d'indicateur : le D.O.G. développe un paragraphe intitulé « <i>Encourager les énergies renouvelables et les économies d'énergies</i> » faisant référence à des actions similaires aux précédents S.Co.T. étudiés. Le P.A.D.D. développe plus longuement les capacités de production éolienne du territoire étudié dans le cadre d'un schéma de développement.

Source : Jean-Pierre DUCOS, décembre 2014

## b) Quel bilan départemental ?

Au-delà des éléments de constats précédemment évoqués illustrant combien la question de l'adaptation au changement climatique reste un sujet en devenir, et son corollaire sur la maîtrise énergétique qui reste le sujet central des S.Co.T., force est de constater qu'un volet « politique énergétique » fait aujourd'hui défaut dans ces documents. Peut-être que l'échelle actuelle des S.Co.T. départementaux n'est pas à la bonne mesure de ces enjeux énergétiques mais tout au moins devraient-ils tenter de dresser un tableau synthétique de la situation

mettant en avant la très grande dépendance énergétique des territoires ? L'interpellation des élus est essentielle dans ce domaine longtemps resté aux mains de l'Etat qui, depuis le général De Gaulle, en a fait un enjeu national d'indépendance et de développement.

Mais les données présentées en annexe<sup>348</sup>, en ce qui concerne la situation régionale, montrent combien cette volonté d'indépendance nationale se confronte aujourd'hui, dans un processus national de décentralisation, à une inadéquation entre des enjeux d'aménagement du territoire et des enjeux environnementaux, inadéquation principalement liée à une dépendance énergétique des territoires. Comment agir dans ce cadre sur les émissions de gaz à effet de serre alors même que les territoires sont dans une dépendance énergétique totale ?

### c) Situation des S.Co.T. du Maine-et-Loire au 31 décembre 2014

#### **Pays Loire en Layon :**

Dans son avis défavorable du 10 septembre 2013, le préfet évoque l'absence de prise en compte des résultats de l'étude complémentaire réalisée à l'échelle du S.Co.T. par Loire Layon Développement en juin 2011, résultats qui ne sont pas exploités pour compléter l'état des lieux, dresser éventuellement un bilan énergétique du territoire et identifier les besoins. Au-delà des orientations encourageant aux économies d'énergie, l'avis souligne dans le domaine de l'habitat et des transports *« des prescriptions peu nombreuses et peu contraignantes au regard des enjeux. (...) Il conviendra de compléter le D.O.O. afin de mieux accompagner la transition énergétique sur le territoire »*.

#### **Pays du Grand saumurois :**

L'avis défavorable du Préfet en date du 24 mars 2014 ne fait aucune référence au sujet de l'énergie et des problématiques liées au changement climatique ; seul l'avis de l'autorité environnementale souligne que les *« grands principes en la matière sont rappelés, et il est fait un recensement des plans climat énergie territoriaux (P.C.E.T.) »*.

---

<sup>348</sup> Voir Annexe 8 : La question de l'énergie en région des Pays de la Loire – Chiffres clefs

## Conclusion

Des S.D.A.U. aux S.Co.T., les documents de planification urbaine des agglomérations urbaines ont connu de profondes évolutions dans leur forme et leur contenu. Depuis la loi d'orientation foncière de 1967, ces documents ont vu leur poids s'étoffer dans leur portée politique avec le renforcement du caractère opposable des S.Co.T. mais aussi dans leur portée technique avec un élargissement considérable du champ environnemental qu'ils sont censés traiter. Mais au-delà de ces évolutions qu'il est aisé de constater par la lecture de ces différents documents, il est intéressant de noter cependant quelques constances dans l'appréhension de certaines problématiques. D'une part, des S.D.A.U. aux premières générations de S.Co.T., il est remarquable de noter l'optimisme démographique des territoires prévalant à la définition de scénarios de développement toujours plus ambitieux et nécessitant des besoins toujours plus importants en équipements, en logements, en infrastructures; besoins en conséquence desquels les évaluations en termes de mobilisation de réserves foncières ont été considérables. On pourrait y voir aussi, et plus cyniquement, un jeu consistant à utiliser le document comme le support d'expression d'un projet politique résolument volontaire et ambitieux, voire prométhéen, plutôt qu'un outil au service du développement objectif et raisonnable d'un territoire. Bien que les schémas directeurs faisaient déjà le constat d'un étalement urbain significatif et interrogeant sur les incidences économiques et sociales de ce développement expansif, les objectifs et les moyens de mobilisation pour limiter cette consommation ont été insuffisants voire insignifiants. De même dans le domaine de la prise en compte de l'environnement, et plus particulièrement sur les thématiques les plus présentes dans les premières générations de documents à travers le paysage et les milieux naturels, il apparaît clairement que ces éléments sont abordés dans une posture de simple préservation motivée par des obligations de protections réglementaires difficilement contournables. Ou parfois plus simplement comme des éléments pittoresques qu'il convient de préserver au nom d'une identité locale ou d'un cadre de vie de qualité en contrepoint des espaces urbains banalisés et artificialisés.

D'autre part, et malgré les nouvelles obligations environnementales adossées aux S.Co.T., il apparaît clairement que si ces documents ont progressé dans l'épaississement de leur contenu environnemental, leur portée effective reste à démontrer. S'il convient de pondérer cette affirmation compte tenu de la jeunesse des documents et du manque de recul dans la mesure de leur portée, l'analyse des différents documents présentée dans les pages précédentes témoigne en ce sens de deux problématiques majeures. D'abord, la poursuite de la définition

d'objectifs peu ambitieux qui, malgré la présence d'un Projet d'Aménagement et de Développement Durable qui doit être l'expression (non opposable cependant) du projet politique, témoigne de la réserve des élus élaborateurs des S.Co.T. à s'engager de manière ambitieuse et volontaire dans une obligation de résultats et non plus seulement de moyens. Mais ce manque d'ambition peut aussi s'expliquer par le manque de pédagogie dans la présentation et l'exposé des enjeux, pédagogie que devrait apporter le rapport de présentation. Ensuite, le caractère imprécis, peu prescriptif voire évanescent de certaines mesures posent question sur l'applicabilité de celles-ci et sur leur portée effective. Cédant à une forme d'indulgence compte tenu de la complexité des paramètres et des problématiques à prendre en compte, on pourrait toujours y voir une dimension pédagogique et incitative mais compte tenu de l'urgence de certaines situations environnementales, on peut encore s'interroger sur l'efficacité de telles mesures dans leur interprétation et dans leur transposition dans les plans locaux d'urbanisme qui constituent le dernier maillon de la chaîne de la planification urbaine avant la mise en œuvre opérationnelle.

Parfois simple rappel des obligations réglementaires qui s'imposeraient indépendamment même de l'existence d'un S.Co.T., parfois plus prescriptives lorsque leur traduction dans le P.L.U. est plus lisible (par exemple l'inscription en zone N ou A des éléments constitutifs de la trame verte et bleue) ou encore simples recommandations dont on pourrait s'interroger sur la nécessité d'engager un S.Co.T. pour les écrire, les orientations contenues dans les D.O.O. posent assez largement la question sur la capacité de leur mise en œuvre dans les P.L.U. à travers, d'une part, la compréhension et l'interprétation de ces mesures, d'autre part, la portée effective de ces mesures en matière de droit. Nous pourrions ajouter un troisième volet sur la dimension pédagogique de l'énoncé de certaines mesures aux intentions louables mais qui nécessiteraient un travail d'approfondissement dépassant le cadre formel du D.O.O. pour s'inscrire dans un projet de territoire et reposeraient de ce fait la question du contenu et de la portée du P.A.D.D. La problématique des trames vertes et bleues est explicite dans ce domaine. Au-delà de leur traduction formelle à travers un zonage adapté, l'énoncé de mesures invitant le monde agricole à la mise en œuvre de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement sur ces espaces est louable dans le D.O.O. mais relève d'abord d'un projet politique associant et impliquant ces acteurs ; et cette implication passe d'abord par la construction d'un projet de territoire compris et partagé que doit exprimer le P.A.D.D.

Enfin, et pour retenir un dernier thème parmi tous ceux traités dans les pages précédentes, la question de l'adaptation au changement climatique souligne parfaitement les points évoqués précédemment. Certes, le sujet est émergent et la complexité de ses incidences explique les

difficultés à trouver sa juste place dans le document. Mais affiché comme l'enjeu environnemental du 21<sup>ème</sup> siècle, le sujet est extraordinairement insignifiant alors que l'urgence est sans cesse rappelée et le sera encore plus en France en 2015 en accueillant la 21<sup>ème</sup> Conférence sur le climat (COP 21).

**Tableau 35 - Forme et fond des S.Co.T. étudiés : constats et évolutions possibles sur la question de la maîtrise de l'étalement urbain**

Thèmes	La maîtrise de l'étalement urbain	
	Constats	Evolutions
<b>Diagnostic</b>	Absence de bilan sur les 10 années précédant l'approbation du S.Co.T. pour les documents S.R.U. ou des données d'observation partielles et sur des temps courts.	Bilan obligatoire de la consommation sur les 10 années précédant l'approbation du S.Co.T. pour les documents « Grenelle » ; Un bilan qualitatif et non pas seulement quantitatif à effectuer (nature et localisation des espaces consommés) ; Un diagnostic « territorialisé » au service du D.O.O. ; Nécessité d'observatoires de la consommation foncière à l'échelle du S.Co.T.
<b>Etat Initial de l'Environnement</b>	Un état initial que ne traite qu'indirectement la question foncière au profit des sujets « environnementaux » traditionnels constituant la partie « encyclopédique » de l'E.I.E.	Un renforcement du lien et des interactions entre le projet de territoire, la question foncière et ses incidences environnementales ; Suivi des interactions par la mise en œuvre d'observatoires.
<b>Evaluation environnementale</b>	Un exercice fragile et balbutiant oscillant entre étude d'impact et évaluation ; Une rhétorique sur l'appréciation des incidences qui interroge sur la fiabilité de l'évaluation : des intentions mais quelle efficacité des actions ?	Un bilan « écologique » de la consommation foncière à conforter ; Une évaluation permanente de la consommation plus pertinente qu'une évaluation <i>a priori</i> ; La mesure de l'action plutôt que l'évaluation de l'intention ; Des indicateurs ciblés et croisés (agriculture, biodiversité, eau...) et adossés aux observatoires.
<b>Articulation plans et programmes</b>	Un sujet ponctuellement abordé dans quelques documents sectoriels : Charte de pays, D.T.A., DOCOB, Agendas 21, Charte agriculture et urbanisme...	Un renforcement du S.R.A.D.D.T. sur le thème de la consommation foncière ; Une articulation à conforter avec le S.R.C.E. ; De la nécessité des observatoires.
<b>P.A.D.D.</b>	Des objectifs plus qualitatifs que quantitatifs ; Des obligations de moyens plus que de résultats ; Un engagement politique « de principe » ; L'oubli de « l'esprit » de la loi S.R.U. ; L'insoluble question des territoires ruraux.	Des objectifs thématiques et sectorisés comme « fil rouge » à l'échelle des territoires d'enjeux ; Des indicateurs « politiques » simples et actualisés ; Le renforcement de la prise en compte des déplacements (conditionnement de l'ouverture à l'urbanisation à la desserte de transports collectifs) ou le retour à l'esprit de la S.R.U.
<b>D.O.G./D.O.O.</b>	Un document pléthorique et parfois confus ; Des mesures qui oscillent entre recommandations et prescriptions, entre pédagogie et obligation réglementaire ; Des mesures trop évanescences pour être comprises et appliquées dans les P.L.U.(I) ; Des objectifs déclinés à l'échelle des intercommunalités mais qui interrogent sur les articulations avec les modalités d'organisation du territoire (polarités) ;	Entre pédagogie et obligations réglementaires : réorganiser le document ; De la territorialisation des objectifs : du diagnostic au D.O.O., mieux « territorialiser » pour être au plus près des P.L.U.I. ; L'obligation d'état « 0 » : la définition des enveloppes urbaines ; La mobilisation des outils d'urbanisme L 122-1-5

Source : Jean-Pierre DUCOS, décembre 2014





## **TROISIEME PARTIE**

### **DES S.Co.T. POUR DEMAIN : QUELS ENJEUX, POUR QUELS TERRITOIRES ET POUR QUELS ACTEURS ?**

---





## TROISIEME PARTIE /

### **Des S.Co.T. pour demain : quels enjeux, pour quels territoires et pour quels acteurs ?**

Si les constats issus de l'analyse thématique des S.Co.T. angevins précédemment présentés ont mis en questionnement la capacité de ceux-ci à atteindre un certain nombre d'objectifs environnementaux qui leur sont assignés, il convient de s'interroger sur le cadre formel d'élaboration des S.Co.T. En effet, entre la nécessité d'efficacité et l'obligation normative, ces documents doivent répondre à la fois à un impératif de forme et de fond édicté par un cadre réglementaire.

Sur le fond, le document doit bien évidemment s'attacher à répondre aux enjeux énoncés par le code de l'urbanisme (et en premier lieu son article L. 110) mais il doit aussi prendre compte ceux énoncés par ailleurs par le code de l'environnement dans son article L. 110-1 (Titre 1<sup>er</sup>) exposant les principes généraux et les finalités poursuivies dans le cadre des objectifs du développement durable. Pour mieux comprendre comment ces différents enjeux trouvent leur articulation entre les deux codes, les premiers paragraphes de cette troisième partie sont consacrés à une lecture croisée de ces deux documents et à une interprétation qui devrait être faite ainsi dans les S.Co.T. des différentes thématiques étudiées dans cette recherche.

Toujours sur le fond mais pouvant remettre en cause des éléments de forme, cette lecture déclinée dans les différentes parties constitutives du S.Co.T. témoigne des ajustements ou des évolutions qu'il conviendrait d'opérer dans le document. Que ce soit au niveau des éléments constitutifs du rapport de présentation, dans le contenu du document politique représenté par le P.A.D.D. ou dans le document opérationnel et réglementaire constitué par le D.O.O., l'atteinte des objectifs environnementaux évoquée tout au long de cette recherche ne pourra s'opérer sans une évolution significative du contenu de l'ensemble de ces documents. Complétant l'analyse effectuée sur les documents angevins, le recueil des avis formulés par les services de l'Etat sur un ensemble de S.Co.T. élaborés dans les différents départements français confirme les points de faiblesse que nous avons identifiés dans la partie précédente.

Mais au-delà de la qualité des documents et de leur pertinence dans la capacité à apporter les réponses attendues à ces impératifs réglementaires et normatifs, la question des acteurs ne peut être ignorée dans le processus d'élaboration du S.Co.T. De l'élus au citoyen en passant par l'ingénierie publique ou privée, chacun de ces acteurs contribue, à sa mesure, à la mise en œuvre du projet : l'élus en tant que maître d'ouvrage, l'ingénierie en tant que maître d'œuvre,

le citoyen en tant qu'usager. Mais pour chacun d'eux, l'appropriation, la qualité et la réussite du projet supposent que les élus soient « formés » pour connaître et appréhender les enjeux, que l'ingénierie, publique ou privée, soit compétente pour « coller » au terrain dans sa mission de diagnostic et d'orientation, que les citoyens soient « éduqués » pour comprendre et participer. Les différentes expériences évoquées dans cette recherche témoignent des difficultés pour réunir les trois conditions. Elles mettent en évidence l'impérieuse nécessité de renforcer la capacité des élus à mieux maîtriser les enjeux environnementaux de demain, elles interrogent sur la nature et le contenu de la mission confiée à l'ingénierie publique ou privée, elles soulignent enfin l'immense déficit de participation des citoyens dans l'élaboration d'un projet de territoire dont les incidences peuvent être majeures dans leur vie quotidienne.

## **Chapitre 5 - L'expression des enjeux environnementaux dans le code de l'environnement et le code de l'urbanisme**

De la loi S.R.U. à la loi Grenelle 2, le cadre de l'urbanisme a profondément évolué en assignant notamment de nouveaux objectifs environnementaux aux documents de planification urbaine. Introduit par la loi Grenelle du 3 août 2009, l'article L. 110 du code de l'urbanisme pose le territoire national comme patrimoine commun de la nation. A ce titre, chaque collectivité publique en étant le garant et le gestionnaire, doit répondre à un certain nombre d'obligations dont la gestion économe du sol, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la préservation de la biodiversité.

### ***Article L. 110 du code de l'urbanisme***

*Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement.*

En ce qui concerne l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme, l'exposé des motifs de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant « engagement national pour l'environnement » (loi Grenelle 2) a mis en avant trois objectifs majeurs de la planification urbaine : la lutte contre le réchauffement climatique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre<sup>349</sup>, la lutte contre l'étalement urbain et la recherche d'un aménagement économe de l'espace et des ressources, la préservation et la restauration de la biodiversité et des continuités écologiques.

Reprenant dans son intitulé la notion de patrimoine commun de la nation, le code de l'environnement, dans son article L. 110-1 (Titre 1<sup>er</sup>) exposant les principes généraux, souligne que dans le cadre des objectifs du développement durable, cinq finalités sont poursuivies et en particulier la lutte contre le changement climatique, la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources :

- *« I. Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.*
- *II. Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants (...)<sup>350</sup>.*
- *III. L'objectif de développement durable, tel qu'indiqué au II, répond, de façon concomitante et cohérente, à cinq finalités :*
  - 1° La lutte contre le changement climatique ;*
  - 2° La préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ;*
  - 3° La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;*
  - 4° L'épanouissement de tous les êtres humains ;*
  - 5° Une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.*
- *IV. - L'Agenda 21 est un projet territorial de développement durable ».*

<sup>349</sup> L'exposé des motifs s'ouvre sur deux constats fondamentaux partagés par les diverses parties prenantes du Grenelle de l'environnement : les risques liés à la dégradation de l'état de la planète et en particulier la question du changement climatique (mais aussi la dégradation de la biodiversité et de la qualité des eaux), le caractère d'urgence à agir dans ce domaine.

<sup>350</sup> Principe de précaution, principe d'action préventive et de correction, principe pollueur-payeur, principe d'accès à l'information, principe de participation.

Rappelés dans l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, ces objectifs s'inscrivent dans le principe d'un renforcement de ce code en tant qu'outil au service du développement et de l'aménagement durable des territoires.

### ***A propos des documents de planification urbaine***

*Article L. 121-1 du Code de l'Urbanisme (version antérieure au 27 mars 2014)*

*Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :*

*1° L'équilibre entre :*

- a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;*
- b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;*
- c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;*

*1° bis La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ;*

*2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ;*

*3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.*

*Source : Legifrance.gouv.fr*

Trois enjeux majeurs se dégagent respectivement de cet article fondateur : une utilisation économe de l'espace, une organisation de l'espace assurant une équité et une

solidarité, une prise en compte de l'environnement et plus particulièrement de la question de la réduction des gaz à effet de serre<sup>351</sup> affichée en premier lieu.

La construction de cet article mérite de souligner la priorité donnée, en privilégiant « le *renouvellement urbain* » et « (...) *la restructuration des espaces urbanisés* », à un urbanisme économe de l'espace étant comprise comme le premier levier sur lequel il convient d'agir et à partir duquel les effets pourront porter sur les autres aspects environnementaux, en premier ordre le changement climatique mais aussi sur la préservation de la biodiversité, la qualité de l'eau et les différentes ressources environnementales.

Ainsi, pour les six thèmes que nous avons choisis de mettre respectivement en avant dans ce travail de thèse, chacun se voit positionné de manière particulière dans l'énoncé de ces objectifs.

## 1) L'économie d'espace associée aux enjeux écologiques

L'économie d'espace apparaît en premier lieu et en ce qui concerne plus particulièrement « *L'utilisation économe des espaces naturels*<sup>352</sup> (...) », étant entendu que cette économie constitue le premier objectif environnemental. Les travaux préparatoires au Grenelle de l'environnement avaient mis particulièrement en avant cette problématique et, dans son rapport sur l'état de l'environnement du mois de juin 2010, le Commissariat général au développement durable alertait sur les incidences environnementales d'une artificialisation non maîtrisée des sols<sup>353</sup> : imperméabilisation des sols et leur incidence sur le cycle de l'eau, fragmentation des milieux, accroissement des émissions de gaz à effet de serre du fait de l'augmentation des déplacements liés à l'extension du tissu urbain. Le rapport faisait explicitement état de l'incidence des tissus urbains peu denses sur la consommation foncière : « *Entre 2000 et 2006, les évolutions de l'occupation des sols en métropole se traduisent par une progression persistante de l'artificialisation. Celle-ci s'étend pour une grande part aux dépens de terres agricoles, mais aussi de milieux semi-naturels, dont elle accroît la*

---

<sup>351</sup> Il convient de noter la nuance de formulation entre l'exposé des motifs employant explicitement le terme de réchauffement climatique et l'article de loi dans lequel il n'apparaît plus que la réduction des gaz à effet de serre.

<sup>352</sup> Sans entrer dans une analyse sémantique des termes utilisés dans les différents rapports ou textes de loi, il faut signaler que la diversité du vocabulaire utilisé pour désigner ces espaces (espace de nature, espaces naturels, espaces semi-naturels comme le mentionne le rapport du Commissariat général au développement durable) désigne le plus souvent les mêmes entités ; il s'agit des espaces non urbanisés, ayant un intérêt écologique significatif, sur lesquels une action anthropique est plus ou moins prégnante (pastoralisme, sylviculture, gestion à des fins de maintien des caractéristiques écologiques...).

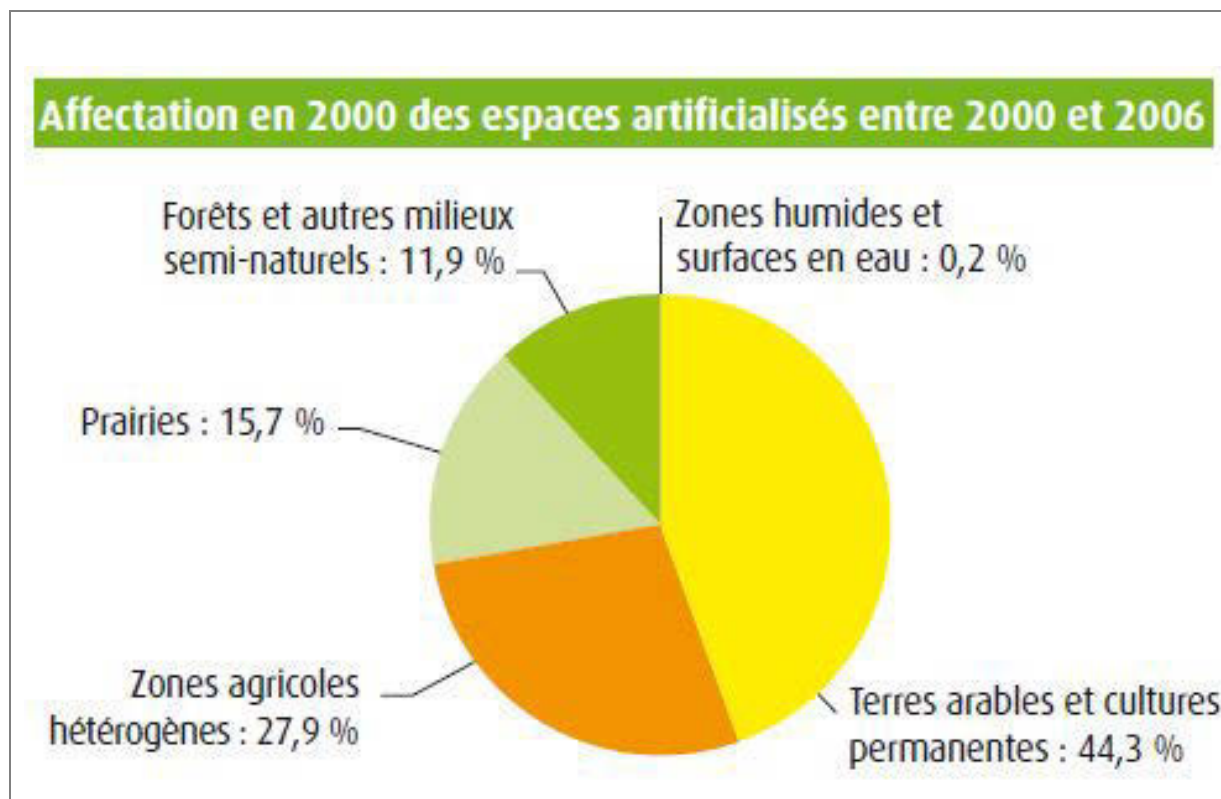
<sup>353</sup> Commissariat général au développement durable, 2010, *L'environnement en France*, Edition 2010, Références, Service de l'observation et des statistiques.

*fragmentation. L'imperméabilisation des sols associée perturbe le cycle de l'eau, en qualité et quantité. La forte extension du tissu urbain peu dense et des zones industrielles ou commerciales contribue à l'augmentation des déplacements et donc de leurs émissions atmosphériques. Par ailleurs, des évolutions importantes se produisent au sein des forêts et autres milieux semi-naturels. Le retournement de prairies en terres cultivées se poursuit mais à un rythme ralenti par rapport à la période 1990-2000 ».*

La France métropolitaine reste couverte majoritairement par les espaces agricoles (60 %) et les espaces « naturels » (espaces de forêts ou semi-naturels [34 %], zones humides et surfaces en eau [0,3 % et 0,7 %]).

Les espaces artificialisés, s'ils restent faibles en valeur relative (5 % du territoire), posent désormais question sur leur taux de progression. Les tendances d'évolution de l'occupation des sols en France sur la période 2000-2006 poursuivent celles observées entre 1990 et 2000. Les espaces artificialisés continuent de s'étendre (+ 3 %), principalement au détriment des sols agricoles (- 2 %) et des espaces semi-naturels, boisés ou ouverts (- 0,04 %). Entre 1990 et 2006, l'artificialisation des milieux au profit du tissu urbain discontinu, des zones industrielles et commerciales a affecté principalement les terres arables. Durant cette période, les espaces artificialisés se sont étendus de 82 000 hectares consommant 76 000 hectares de terres agricoles et 10 000 ha de milieux semi-naturels (le différentiel est lié au recul de certains espaces artificialisés par la végétalisation ou à la mise en eau d'anciennes carrières). Cette artificialisation progresse principalement autour des grandes villes, le long du réseau hydrographique ou des infrastructures de transport et près du littoral. 90 % des surfaces artificialisées sont constituées par le tissu urbain discontinu, les zones industrielles et commerciales et les grandes infrastructures

**Tableau 36 : Extrait du rapport du Commissariat général au développement durable, juin 2010, L'occupation des sols.**



Source : UE-SOeS, CORINE Land Cover, base des changements 2000-2006

Improprement intitulé changement de paysages, le tableau ci-après indique les changements d'occupation des sols entre une situation initiale en 2000 (colonne de gauche) et son évolution en 2006 (colonne de droite) à partir de la photo-interprétation des données CORINE Land Cover. S'agissant d'analyses par photo-interprétation, ces données doivent être appréciées dans leurs tendances générales. Au-delà des discussions qui pourraient porter sur le choix des classes d'occupation des sols proposées, elles traduisent cependant dans la deuxième partie du tableau l'artificialisation des terres agricoles au profit de l'urbanisation (zones industrielles, commerciales, pavillonnaires, carrières...).



**Tableau 37 : Extraits du rapport du Commissariat général au développement durable, juin 2010, L'occupation des sols.**

Changements de paysages entre 2000 et 2006		
Les mutations les plus importantes dans les espaces naturels		
Occupation des sols en 2000	Occupation des sols en 2006	Surfaces (ha)
Forêts de conifères	Forêt et végétation arbustive en mutation	131 400
Forêts de feuillus	Forêt et végétation arbustive en mutation	39 600
Forêt et végétation arbustive en mutation	Forêts de conifères	29 300
Forêts mélangées	Forêt et végétation arbustive en mutation	12 300
Forêt et végétation arbustive en mutation	Forêts de feuillus	8 000
Zones incendiées	Forêt et végétation arbustive en mutation	5 700
Végétation sclérophylle	Zones incendiées	5 200
Les autres plus grandes surfaces changeant d'affectation		
Occupation des sols en 2000	Occupation des sols en 2006	Surfaces (ha)
Systèmes culturaux et parcellaires complexes	Tissu urbain discontinu	11 000
Terres arables hors périmètre d'irrigation	Zones industrielles et commerciales	10 000
Terres arables hors périmètre d'irrigation	Tissu urbain discontinu	8 600
Terres arables hors périmètre d'irrigation	Chantiers	7 600
Prairies	Terres arables hors périmètre d'irrigation	6 300
Prairies	Tissu urbain discontinu	5 300
Systèmes culturaux et parcellaires complexes	Zones industrielles et commerciales	5 200
Terres arables hors périmètre d'irrigation	Zones d'extraction de matériaux	5 000

Source : UE-SOeS, CORINE Land Cover, base des changements 2000-2006

Sur la base de ce constat, le Comité opérationnel n° 9 « Urbanisme » (COMOP Urbanisme)<sup>354</sup> avait produit en avril 2008 un rapport<sup>355</sup> qui énonçait une série de mesures ayant notamment pour objectif de « *lutter concrètement contre l'étalement urbain* » et en particulier « *l'inscription dans les documents d'urbanisme d'objectifs (chiffrés) de réduction de la consommation d'espace* » et la mise en place « *d'indicateurs dédiés* ».

Traduites de manière effective dans les lois Grenelle 1 et 2, et mises en œuvre dans l'élaboration des S.Co.T., ces mesures sont aujourd'hui renforcées par la loi pour d'accès au logement et un urbanisme rénové (A.L.U.R.)<sup>356</sup>.

## 2) Les espaces agricoles, des enjeux implicites

Abordés sous la mention de « (...) *la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières* » et principaux espaces concernés par l'artificialisation des sols, les espaces agricoles sont impactés à double titre. D'une part, et malgré une érosion de la biodiversité de ces espaces, ceux-ci restent encore porteurs d'une « nature » ordinaire qui contribue à un certain équilibre écologique et au maintien des fonctionnalités des grands « réservoirs » écologiques. D'autre part, sur le plan agronomique et sur celui de l'équilibre de l'économie agricole, ces espaces subissent des incidences en cascade de la consommation des espaces agricoles périurbains. En effet, les premiers espaces consommés par l'étalement urbain, et situés aux abords immédiats des franges urbaines, sont constitués d'une mosaïque agricole, juxtaposition de différentes pratiques culturales (vergers, maraichage, arboriculture, polyculture, prairies...), qui disparaissent définitivement, le « report » de mise en culture de nouvelles terres arables se faisant, notamment, aux dépens des espaces de prairies plus éloignées des secteurs subissant la pression de l'artificialisation. Le « retournement » de ces prairies, initialement pâturées, en terres labourables modifie ainsi les fonctionnalités écologiques et hydrologiques du milieu.

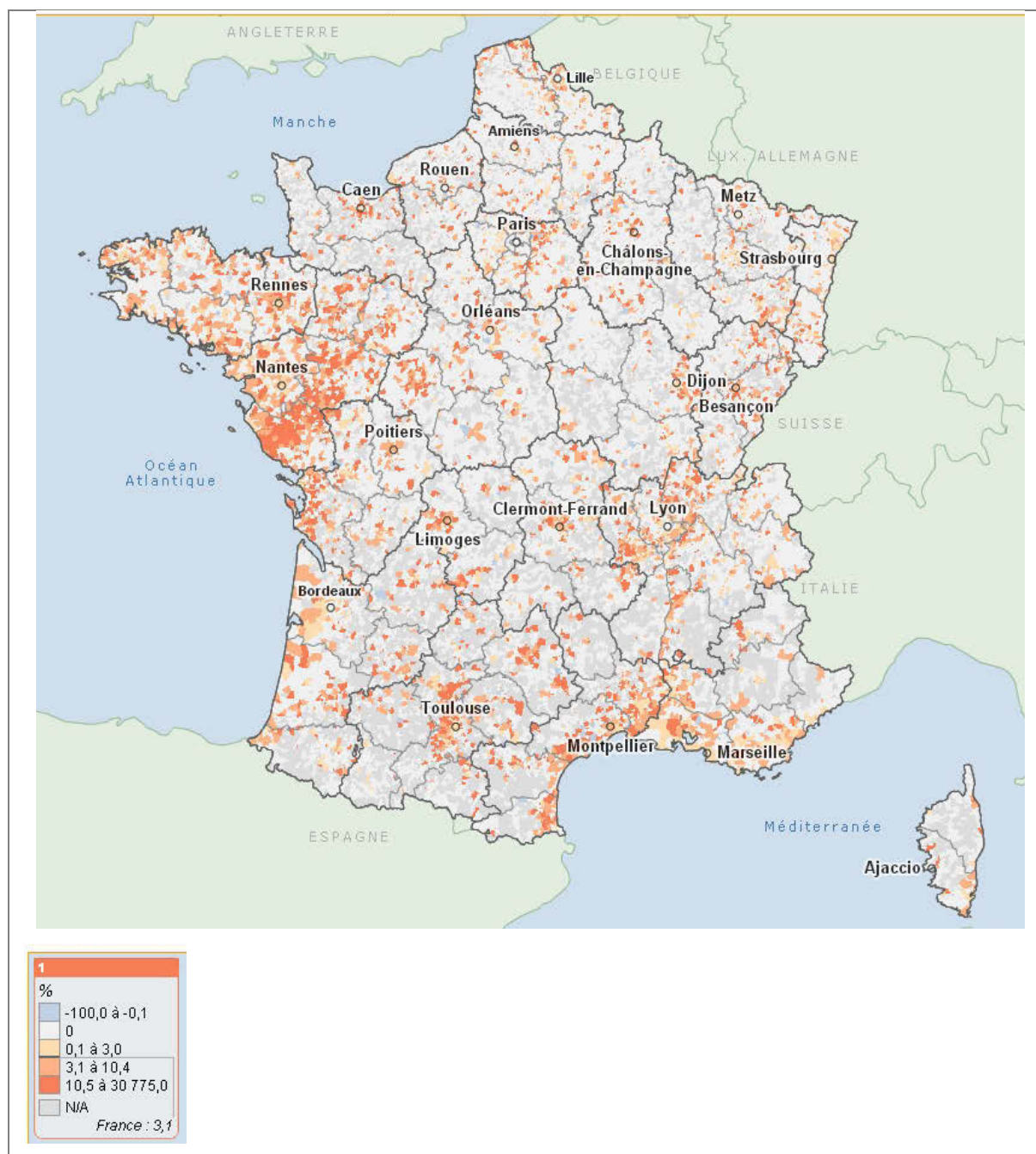
---

<sup>354</sup> Le comité a préparé la mise en œuvre des engagements n°48, 49, 50, 72 et 76 du Grenelle de l'environnement. Le comité s'est réuni à sept reprises de janvier à avril 2008. Le comité était constitué de représentants des élus locaux, des différentes maîtrises d'ouvrage publiques ou privés, des opérateurs et professionnels de l'aménagement, des représentants des services de l'Etat, d'associations...

<sup>355</sup> Rapport du Ministre d'Etat, Ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, Comité opérationnel n° 9 « Urbanisme », présenté par le sénateur Jean-Paul Alduy et le député Michel Piron, 21 avril 2008.

<sup>356</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (A.L.U.R.), dite loi Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement.

**Figure 20 - Taux d'évolution des territoires artificialisés entre 2000 et 2006**



Source : UE-SOeS, CORINE Land Cover, 2006

La carte présentée ci-dessus relative à l'évolution des territoires artificialisés entre 2000 et 2006 illustre le phénomène à l'échelle nationale. A l'exception de quelques départements où le phénomène reste plus ponctuel, l'artificialisation de l'espace constitue une problématique diffuse sur l'ensemble du territoire national mais avec des taux d'évolution beaucoup plus marqués autour des métropoles régionales et leur bassin d'influence (Lyon, Toulouse, Montpellier, Marseille, Bordeaux...). La façade maritime, méditerranéenne et

atlantique, témoigne également d'une pression forte sur ces territoires. Située au sixième rang national par le rythme d'artificialisation des terres constaté entre 1995 et 2003, la région des Pays de la Loire est la plus singulière avec les trois départements de la Vendée, de la Loire-Atlantique et du Maine-et-Loire faisant apparaître les plus forts taux d'évolution. Plusieurs facteurs concourent à cette situation de forte pression foncière et immobilière : l'attractivité touristique du littoral, l'attractivité économique vendéenne et nantaise, le développement des infrastructures autoroutières facilitant l'accès à ces territoires.

### 3) La biodiversité, nouvel enjeu d'aménagement

L'économie d'espace est également associée à l'objectif de préservation de la biodiversité, étant entendu que la préservation de ces espaces (qu'ils soient agricoles, naturels ou forestiers) assure également la préservation des services écosystémiques<sup>357</sup> qu'ils rendent mais aussi la préservation de la valeur économique qu'ils représentent à travers ces services. Développée lors de la cinquième rencontre des Parties de la Convention sur la diversité biologique (C.D.B.) en 2000, l'approche écosystémique se définit comme « *une stratégie de gestion intégrée des terres, des eaux et des ressources vivantes, qui favorise la conservation et l'utilisation durable d'une manière équitable* ». Autour de cette définition, la Conférence des Parties (C.O.P.) décline douze principes fondamentaux<sup>358</sup> dont l'axe principal tourne autour de la nécessité d'une gestion écologique des espaces, « *la plus grave menace pesant sur la diversité biologique étant constituée par l'adoption de modes d'utilisation des terres qui excluent la diversité biologique* ».

La Conférence des Nations unies sur la diversité biologique réunie en octobre 2010 à Nagoya<sup>359</sup> a promu cette approche qui a fortement influencé les stratégies nationales en

---

<sup>357</sup> La notion de services écosystémiques est apparue dans les années soixante-dix mais a été surtout popularisée dans le rapport *Millenium Ecosystem Assessment* en 2005. Les services écosystémiques sont définis comme étant les bénéfices que les êtres vivants tirent du fonctionnement des écosystèmes. La Commission européenne a publié en septembre 2009 un document intitulé « *Biens et services écosystémiques* » rappelant en sept points les constats et impératifs dans ce domaine : 1- L'humanité a besoin des biens et services écosystémiques ; 2- La perte de biodiversité détruit les fonctions des écosystèmes ; 3- Si nous n'agissons pas, cela nous coûtera cher ; 4- L'Union européenne prend des mesures ; 5- Le réseau Natura 2000 protège les écosystèmes ; 6- Nous avons besoin d'un cadre qui valorise les biens et services écosystémiques ; 7- La compréhension de l'importance d'écosystèmes sains se développe.

<sup>358</sup> Conférence des Parties, C.O.P. 5, Décision V/6 ; Convention sur la diversité biologique

<sup>359</sup> Dixième Conférence des Parties de la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies (COP 10) qui s'est déroulée au Japon du 18 au 29 octobre 2010 et qui poursuit trois objectifs : la conservation de la biodiversité, l'utilisation durable de ses composants, le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques.

matière de biodiversité et conduit notamment en France à l'adoption de sa nouvelle Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020. Cet objectif de préservation des espaces naturels est bien adossé à cet enjeu de préservation de la biodiversité, terme qui n'apparaît que dans le troisième paragraphe de l'article L. 121-1 détaillant toutes les « thématiques » environnementales (air, eau, sol...). Mais le texte va bien au-delà d'une simple préservation puisqu'il est explicitement annoncé comme objectif « *la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* » ce qui suppose une action positive et opérationnelle sur les territoires en matière d'écologie. Les documents d'urbanisme en général, et les SCoT plus particulièrement en tant que documents amont, doivent participer concrètement à cet objectif en incitant et en permettant cette action de « remise en bon état ».

#### **4) Le paysage encore ancré dans le pittoresque**

C'est aussi par le levier de l'économie d'espace qu'est également visée la préservation « (...) *des paysages naturels* ». La question du paysage est ainsi abordée à travers trois items :

- la préservation des paysages naturels,
- la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables,
- la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville.

Cette déclinaison témoigne du maintien de la question du paysage dans une approche encore très patrimoniale mettant en perspective, d'une part, les sites naturels, d'autre part, les sites urbains reconnus comme remarquables. Le terme de « paysages naturels » pose question quant à son interprétation. En effet, et à l'exception de quelques sites naturels ayant véritablement un fonctionnement climacique<sup>360</sup>, la majorité de nos paysages quotidiens sont l'héritage d'une longue transformation anthropique où les éléments « naturels » (et notamment la couverture végétale) sont largement maîtrisés par les sociétés humaines. On pourrait de ce fait comprendre par « paysages naturels », des espaces où diverses contraintes (physiques ou écologiques) ou certains modes de gestion ont limité ou empêché toute forme

---

<sup>360</sup> Malgré les divergences existantes dans le milieu scientifique sur la notion de climax, on peut s'appuyer sur la définition de Bernard Fischesser et Marie-France Dupuis-Tate proposée dans leur Guide illustré de l'écologie (1996, *Le Guide illustré de l'Ecologie*, Editions de la Martinière, CEMAGREF Editions, 319p.): « (...) groupement vers lequel tend la végétation d'un lieu dans des conditions naturelles constantes, en l'absence d'intervention de l'homme. Sa structure dépend étroitement des facteurs climatiques et de la nature du sol ». D'autres auteurs ont apporté des compléments à cette définition notamment Robert Barbault (2003) qui introduit la notion « d'évolution directionnelle des écosystèmes vers un stade autorégulé d'équilibre sol/végétation/climat ». Aux Etats-Unis où est née la théorie du climax, les biologistes Gary K. Meffe et C. Ronald Carrol (1997) reprochent au concept d'être lié à la notion d'équilibre de la nature alors que cette dernière est dynamique à certaines échelles de temps et d'espace.

d'urbanisation. Afin d'assurer leur pérennité et de confirmer le caractère « non urbanisable » de ces espaces, ceux-ci ont par ailleurs, et pour la plupart, bénéficié d'une protection réglementaire soit au titre de l'écologie (Parc National, Z.I.C.O., Z.P.S., réserve naturelle, Natura 2000, Z.N.I.E.F.F., arrêté de biotope...), soit au titre d'un intérêt patrimonial (périmètre U.N.E.S.C.O., site classé ou inscrit...). C'est bien cette idée de conservation patrimoniale qui prévaut également dans la notion de « sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables » sans pour autant définir ce qui est entendu par ces ensembles urbains remarquables. On peut cependant comprendre qu'il s'agit là encore d'assurer la conservation des ensembles bâtis bénéficiant d'une protection ou servitude particulière (monument inscrit ou classé, site inscrit ou classé, secteur sauvegardé, Z.P.P.A.U.P. et A.V.A.P. et demain avec le P.L.U.I les « cités historiques »). Une attention plus large que celle portée strictement aux sites patrimoniaux aurait sans doute supposé l'apparition du terme de paysage urbain au même titre que la « préservation des paysages naturels ».

Cette approche du paysage à travers son caractère « patrimonial » s'ouvre cependant dans le dernier item sur un des éléments singuliers du paysage quotidien que sont les entrées de ville, soulignant la nécessité d'assurer « la qualité urbaine, architecturale et paysagère » de ces espaces. Au-delà de l'ambition même de définir ce qu'est la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville<sup>361</sup>, on peut s'interroger sur le fait que le texte n'ait pas également fait explicitement référence à l'incidence sur le paysage des nouveaux quartiers en extension urbaine, principal moteur à l'étalement urbain.

---

<sup>361</sup> L'article 52 de la loi du 2 février 1995 dite loi Barnier codifié à l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme est issu du rapport et de l'amendement du sénateur Ambroise Dupont qui voulait lutter contre la dégradation de la qualité urbaine aux entrées de ville. L'objectif de l'aménagement paysager et urbain au regard de cette loi est d'intégrer au mieux l'urbanisation et notamment les zones d'activités en secteur non urbanisé afin de promouvoir un urbanisme raisonné de qualité le long des voies routières les plus importantes. Le texte définit les critères de la qualité de l'urbanisation. La qualité s'apprécie au cas par cas, en fonction des espaces concernés. Les principaux critères : 1. Les nuisances : Les dispositions proposées devront notamment répondre aux critères issus des dispositions de la « loi bruit ». / 2. La sécurité : Les accès doivent être organisés de façon à assurer la sécurité des usagers et les problèmes de sécurité liés au mélange des trafics doivent être traités. / 3. La qualité architecturale : L'impact visuel de la route devra être pris en compte. Le traitement de l'aspect extérieur des constructions par le choix des matériaux, des couleurs, des formes devra adoucir l'impact visuel des constructions. / 4. La qualité de l'urbanisme et des paysages : L'organisation du front urbain le long de la voie revêtira une importance majeure en termes de paysage urbain. La position du bâti, l'ordonnancement des bâtiments et la vision d'ensemble seront organisés de manière satisfaisante.

## 5) L'eau, une problématique récurrente

Abordée dans le troisième alinéa, la « *préservation de la qualité (...) de l'eau* » constitue un des thèmes énumérés dans l'ensemble des paramètres environnementaux (air, sol, bruit...). Le constat de dégradation de la ressource en eau, tant du point de vue qualitatif que quantitatif, a conduit l'Union européenne à prendre des mesures importantes en adoptant en 2000 la directive cadre sur l'eau (D.C.E.). En effet, 20 % des eaux de surface en Europe sont exposées à un risque de pollution, 60 % des villes européennes surexploitent leurs ressources en eaux souterraines et 50 % des zones humides sont en danger. Le poids de l'urbanisation a été clairement mis en évidence dans cette mise sous pression de la ressource en eau<sup>362</sup>. L'objectif d'atteinte d'un bon état chimique et écologique des eaux à l'horizon 2015 s'inscrit dans une triple finalité : protéger la santé de l'homme, protéger l'approvisionnement en eau, protéger les écosystèmes naturels et la biodiversité<sup>363</sup>.

La question récurrente de la préservation de la ressource en eau est aujourd'hui renforcée par deux phénomènes : l'augmentation des besoins liés au développement des populations, la modification de la disponibilité des ressources liée au changement climatique.

Le 22 mars 2010, la France a rendu compte à la Commission européenne de la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau. La note transmise présentant l'ensemble des données<sup>364</sup> mettait en avant une situation relativement critique : en 2009, 38 % des eaux de surface était en état écologique moyen, 11 % en état médiocre et 4 % en mauvais état<sup>365</sup>. Concernant les eaux souterraines, si 89 % présentaient en 2009 un bon état quantitatif, 41 % des masses d'eau ne présentaient pas un bon état chimique.

---

<sup>362</sup> D'après une étude d'août 2010 de l'Agence européenne pour l'environnement, l'approvisionnement en eau est un problème pour presque la moitié de la population de l'Union européenne. L'indice d'exploitation de l'eau, rapport entre la quantité d'eau captée chaque année et la totalité des ressources en eau douce disponibles à long terme, est un indicateur qui reflète les pressions exercées sur la ressource. Supérieur à 20 %, cet indice montre une situation sous pression ; supérieur à 40 %, il illustre une situation de stress hydrique. Six pays exploitent plus de 20 % de leur ressource (Bulgarie, Espagne, Belgique, Italie, Chypre et Malte) et plusieurs pays européens peuvent connaître des situations de crises lors d'épisodes de sécheresse, notamment en France en 2005. Chaque année, 247 milliards de m<sup>3</sup> d'eau sont extraits des sources d'eau de surface et souterraines à travers l'Union européenne ; les besoins devraient augmenter de 16 % à l'horizon 2030. En France, les prélèvements d'eau s'élevaient en 2010 à 28,3 milliards de m<sup>3</sup> d'eau douce sur un volume théorique disponible de 440 milliards de m<sup>3</sup> (volume annuel de précipitations) ; Sources : Rareté de l'eau et sécheresse au sein de l'Union européenne, août 2010, Commission européenne/ Besoins et ressources, [www.onema.fr](http://www.onema.fr).

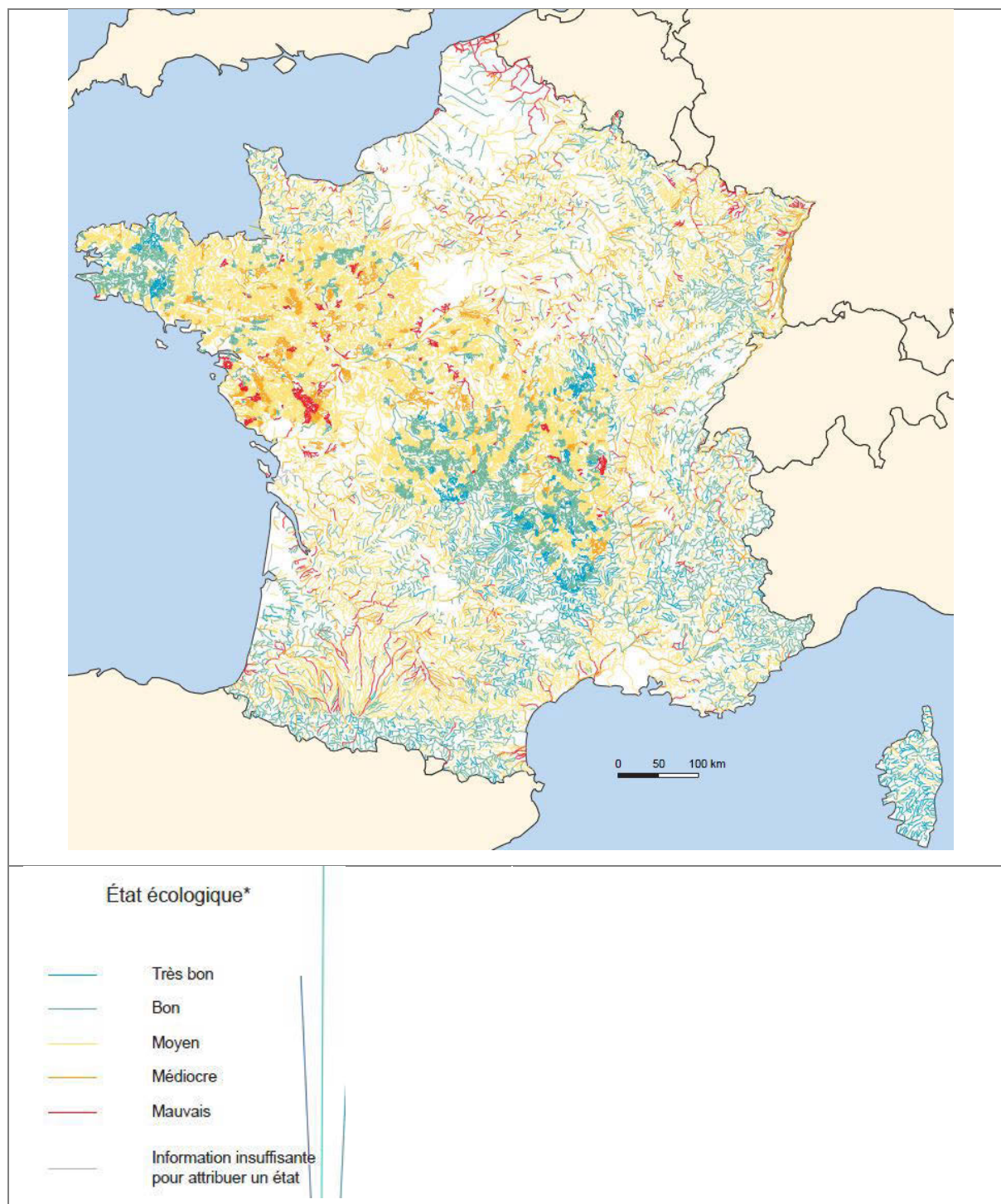
<sup>363</sup> Directive-cadre sur l'eau, Novembre 2010, Commission européenne.

<sup>364</sup> La reconquête du bon état des eaux et des milieux aquatiques, De l'état des eaux en 2009 aux objectifs 2015, EauFrance, 22 mars 2010, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, Agences de l'Eau, Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

<sup>365</sup> La France comporte 574 masses d'eau souterraines et 11 523 masses d'eau de surface (dont 94 % sont des cours d'eau).

Cette situation critique est parfaitement illustrée par le document ci-dessous présentant l'état écologique des masses d'eau en 2009. En 2010, sur les 28,3 milliards de m<sup>3</sup> d'eau douce prélevés en France métropolitaine, 22 % de ces prélèvements ont été effectués dans les eaux souterraines, 78 % dans les eaux de surface ce qui rend d'autant plus sensible et d'actualité la question de la qualité des eaux des cours d'eau.

**Figure 21 - Etat écologique des masses d'eau – Cours d'eau en 2009**



Source : Agences de l'eau – Délégation de bassin, ONEMA 2010, Eaufrance ; [www.eaufrance.fr/publications](http://www.eaufrance.fr/publications)



L'état écologique des masses d'eau, présenté sur la carte ci-dessus, est l'appréciation de la structure et du fonctionnement des écosystèmes aquatiques associés aux eaux de surface. Il s'appuie sur des critères appelés « éléments de qualité » qui peuvent être de nature biologique (animale ou végétale), hydro-morphologique ou physico-chimique. Il caractérise un écart aux conditions dites de référence (conditions représentatives d'un cours d'eau pas ou très peu influencé par l'activité humaine). La carte témoigne d'une situation particulièrement critique sur l'ensemble de la région des Pays de la Loire. Elle illustre également le phénomène de dégradation de la situation de l'amont vers l'aval de l'ensemble des grands bassins-versants.

## **6) Le changement climatique, l'enjeu du 21<sup>ème</sup> siècle**

Avec la création dès 2001 de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (O.N.E.R.C.) ayant pour mission de définir une politique d'adaptation au changement climatique et de préparer l'adoption de la Stratégie nationale d'adaptation en 2006, l'Etat français marquait clairement sa volonté d'agir dans ce domaine avec quatre grandes finalités : protéger les personnes et les biens en agissant pour la sécurité et la santé publique ; tenir compte des aspects sociaux et éviter les inégalités devant les risques ; limiter les coûts et tirer parti des avantages ; préserver le patrimoine naturel.

Première des cinq finalités des objectifs de développement durable identifiés dans le Code de l'environnement, la lutte contre le changement climatique constitue le nouvel enjeu majeur du point de vue environnemental. Dans son article L. 229-1, le code de l'environnement précise que « *la lutte contre l'intensification de l'effet de serre et la prévention des risques liés au réchauffement climatique sont reconnues priorités nationales* ».

S'appuyant sur les travaux du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (G.I.E.C.), la France a établi dès 2004 un Plan climat<sup>366</sup>, plan qui a évolué avec la loi Grenelle 1 du 3 août 2009 vers un plan d'adaptation au changement climatique.

Le Livre blanc<sup>367</sup> (Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen) réalisé en avril 2009 par la Commission des communautés européennes a eu pour objectif d'établir un cadre visant à réduire la vulnérabilité de l'Union européenne aux effets du changement climatique.

---

<sup>366</sup> Conformément à l'article 2 de la loi de programme n° 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique.

<sup>367</sup> Commission des communautés européennes, Bruxelles, 1.4.2009, Livre blanc, Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen.

Dans cette optique, le dispositif s'est renforcé en France avec la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 prévoyant l'articulation du plan avec les orientations et actions territoriales définies dans les Schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie et les plans climat-énergie territoriaux.

Le Plan national d'adaptation au changement climatique (P.N.A.C.C.) de la France face aux effets du changement climatique 2011-2015 décline dans le domaine de l'urbanisme et du cadre bâti quatre actions prioritaires :

- Intervenir sur l'adaptation au changement climatique au niveau des documents d'urbanisme (faire prendre en compte la biodiversité dans les documents d'urbanisme, faire prendre en compte les risques et les effets liés au changement climatique dans les documents d'urbanisme) ;
- Adapter la gestion de la nature en ville et la gestion des espaces verts ;
- Lutter contre la canicule en ville et limiter l'effet d'îlot de chaleur ;
- Agir pour le confort du bâti dans un contexte de hausse globale des températures.

Retraduit dans le code de l'urbanisme à travers « *la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables (...)* », l'enjeu du changement climatique apparaît finalement réduit à la question de la maîtrise énergétique alors que le Livre blanc<sup>368</sup> de la Commission des communautés européennes mettait clairement en avant les interactions liées aux adaptations entre les différents champs impactés : agriculture, milieux naturels, eau, urbanisme... :

#### « (...) 3.2.2 Renforcer la résilience du secteur agricole et des forêts

*La majeure partie des terres de l'UE étant gérées par des agriculteurs, la PAC est bien placée pour jouer un rôle central dans l'adaptation, non seulement en aidant les agriculteurs à adapter leur production au changement climatique, mais aussi en contribuant à étendre l'offre de services écosystémiques liés à des modes de gestion des terres spécifiques. En ce sens, il convient d'encourager les États membres à inscrire l'adaptation au changement climatique dans les trois volets du développement rural consacrés à l'amélioration de la compétitivité, de l'environnement et de la qualité de vie dans les zones rurales (...).*

#### 3.2.3 Renforcer la résilience de la biodiversité ; des écosystèmes et des ressources en eau.

*Les services écosystémiques tels que le piégeage du carbone, la protection contre les inondations et la prévention des risques d'érosion des sols sont directement liés au changement climatique; c'est pourquoi il est essentiel, pour lutter contre les conséquences les plus extrêmes de ce changement, de veiller au bon état des écosystèmes. Une approche globale et intégrée est nécessaire pour assurer le maintien et le renforcement des écosystèmes et des biens et services qu'ils fournissent. Un certain nombre d'États membres ont mis au*

---

<sup>368</sup> Commission des communautés européennes, Livre Blanc, *Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen*, Bruxelles, 1.4.2009, COM (2009) - Extraits

*point des initiatives pour protéger leurs infrastructures terrestres et leurs infrastructures du secteur de l'eau (...).*

*Quant aux habitats, il devra être tenu compte des incidences du changement climatique dans la gestion de Natura 2000 afin d'assurer la diversité des zones naturelles et une connexion entre ces dernières et, partant, de permettre aux espèces de migrer et de survivre lorsque les conditions climatiques changent. À l'avenir, il pourra être nécessaire d'envisager de rendre le paysage perméable de manière à améliorer l'interconnexion des zones naturelles (...).* »

Le Plan national d'adaptation au changement climatique affiche la nécessité d'une « adaptation planifiée » et d'une politique d'anticipation combinant plusieurs aspects : mesures d'adaptation physiques, institutionnelles, stratégiques, augmentation de la connaissance, information du public et des décideurs afin de faciliter la responsabilisation et la prise de décision.

Projet politique mais aussi outil de planification urbaine, le S.CoT. devrait répondre à cette nécessité non pas seulement par le seul levier de la maîtrise énergétique mais par un projet de territoire assurant l'interaction des différents champs (eau, agriculture, biodiversité, transports...) autour de cet objectif d'adaptation.

## **Chapitre 6 - De l'obligation normative au devoir d'efficacité : la nécessaire évolution du rapport de présentation du S.Co.T.**

La retranscription de l'ensemble des enjeux environnementaux dans le S.CoT. constitue un exercice délicat. L'élaboration du document doit en effet associer la nécessaire exhaustivité de la collecte des données et la capacité de synthèse dans l'analyse et la restitution du diagnostic. Elle doit également concilier une obligation d'écriture pédagogique sans céder à une simplification de problématiques qui sont complexes. Elle doit en ce sens être en capacité d'apprécier la transversalité et l'interaction de ces problématiques. Elle doit enfin apprécier, en fonction des lieux et du temps, les évolutions probables, les effets possibles du projet sur les territoires. Dans cet exercice à la fois descriptif et dynamique, et comme nous l'avons évoqué précédemment, l'économie d'espace apparaît comme le premier levier environnemental auquel doivent s'attacher les documents d'urbanisme, enjeu renforcé par l'adoption de la loi A.L.U.R. qui conforte le rôle « intégrateur » des S.CoT. dans ces différentes composantes environnementales.

## 1) Le rapport de présentation : le renforcement des enjeux environnementaux

La priorité donnée à l'économie de l'espace se retrouve dans les attendus du rapport de présentation<sup>369</sup> et du diagnostic en particulier où est exigée la production d'un état des lieux dans ce domaine mais aussi et surtout d'une projection argumentant les besoins « économes » en espace pour répondre à un aménagement durable du territoire. Il s'agit d'une évolution majeure dans l'esprit même du document de planification dont le but n'est plus simplement d'organiser l'occupation des sols mais d'apporter la démonstration que le projet d'aménagement, par une gestion économe de l'espace, apporte une réponse pertinente en matière de préservation environnementale.

### *A propos du Rapport de présentation*

#### *Article L. 122-1-2 du Code de l'Urbanisme*

*Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs en s'appuyant sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs. Il décrit l'articulation du schéma avec les documents mentionnés aux articles L. 122-1-12 et L. 122-1-13, avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte.*

*Source : Legifrance.gouv.fr*

Le code de l'urbanisme donne l'obligation au S.Co.T. d'établir, à travers le rapport de présentation<sup>370</sup>, un document d'état des lieux du territoire. Cet état des lieux aborde de manière générique la question de l'environnement sans faire apparaître spécifiquement une des thématiques précédemment étudiées à l'exception de la consommation d'espace qui fait l'objet d'une obligation d'analyse « *de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs*

<sup>369</sup> Les paragraphes suivants s'appuient sur les commentaires et s'inspirent des explications de divers documents juridiques et en particulier de l'ouvrage publié sous la direction d'Yves Jégouzo : « *Dictionnaire de l'urbanisme* », 2011, Dictionnaire pratique, Le Moniteur

<sup>370</sup> Le rapport de présentation n'a pas de portée réglementaire directe mais a cependant une portée interne au S.Co.T. puisqu'il explique les choix retenus pour établir le D.O.O. et doit permettre en cas de doute l'interprétation de ce dernier.

*chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs ».*

Alors que l'exposé des motifs de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi Grenelle 2) mettait en avant les trois objectifs majeurs de la planification urbaine précédemment cités, le rapport de présentation met plus particulièrement l'accent sur la consommation foncière comme levier principal et préalable d'action sur le plan environnemental.

### 1-1) Le diagnostic : l'accent mis sur la question de la consommation d'espace

Premier document constitutif du rapport de présentation, et avant même que soit cité l'état initial de l'environnement, le diagnostic doit s'appuyer sur une description détaillée du territoire et une analyse des besoins de celui-ci. Mais au-delà des différents domaines qu'il doit aborder, il faut noter l'accent mis sur la question de la consommation foncière à travers l'obligation de produire une analyse de la consommation d'espaces au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et l'identification des espaces dans lesquels les P.L.U. doivent analyser les capacités de densification<sup>371</sup>.

#### a) Une description prospective et « soutenable » du territoire

Dès lors qu'il est approuvé et rendu exécutoire, le S.Co.T. oublie souvent de se référer au diagnostic au profit de la consultation du D.O.O. pour la mise en œuvre du projet de territoire et sa déclinaison dans les P.L.U.

Pour autant, le diagnostic constitue la pierre angulaire du document justifiant les choix opérés, entre état des lieux et scénarios de développement, entre état initial de l'environnement et évaluation environnementale.

---

<sup>371</sup> On notera à ce propos le problème posé par la temporalité de cette analyse qui doit être finalement conduite tout au long de la durée d'élaboration du document compte tenu des délais de réalisation d'un S.Co.T. (de quatre à plus de huit ans sur certains territoires).

## ***A propos du Diagnostic***

### ***Article L 122-1-2 du Code de l'urbanisme***

*Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs en s'appuyant sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.*

*Il identifie, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural, les espaces dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent analyser les capacités de densification et de mutation en application de l'article L. 123-1-2.*

*Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs.*

*Il décrit l'articulation du schéma avec les documents mentionnés aux I et II de l'article L. 111-1-1 et à l'article L. 122-1-13, avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte.*

### ***Article R 122-2 du Code de l'urbanisme***

*Le rapport de présentation :*

*1° Expose le diagnostic prévu à l'article L. 122-1-2 et présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs ;*

*2° Décrit l'articulation du schéma avec les documents mentionnés aux articles L. 111-1-1, L. 122-1-12 et L. 122-1-13 et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;(...)*

*Source : Legifrance.gouv.fr*

En effet, le diagnostic doit non seulement décrire le territoire concerné, à la fois dans une approche statique et dynamique, mais il doit surtout identifier et évaluer les besoins du territoire dans les différents domaines cités par l'article L. 122-1-2 : économie, équipements et services, habitat, déplacements et environnement.

Sur ce dernier point, l'obligation formelle de soumettre le S.Co.T. à une évaluation environnementale (Code de l'urbanisme, article L. 121-10) a introduit dans le diagnostic un développement spécifique à travers l'analyse de l'état initial de l'environnement.

Cette construction très encadrée a le mérite de contraindre les auteurs de S.Co.T. à mener une analyse approfondie du territoire mais a pour principal inconvénient « d'autonomiser » la partie environnementale du reste du diagnostic pour répondre formellement à l'exercice d'évaluation environnementale. Le risque de cette autonomisation est de produire un document mettant en avant une approche sectorielle et quantitative (et adossée à des indicateurs de suivi et des outils de mesures quantitatives) plutôt que qualitative soulignant les interactions entre environnement et société.

Aboutir à cette description prospective et soutenable du territoire constitue un exercice complexe qu'il faut cependant rendre intelligible et appropriable par les élus porteurs du S.Co.T. Cette ambition pose question quant à l'équilibre général du document entre :

- sa dimension exhaustive et son caractère synthétique,
- sa dimension supra-territoriale et son caractère local,
- sa dimension pédagogique et son caractère opérationnel,
- sa dimension politique et son caractère réglementaire.

#### b) Le poids du constat, l'absence de causes, l'hétérogénéité des méthodes

En ce qui concerne le contenu du diagnostic, l'analyse menée sur les différents S.Co.T du Maine-et-Loire confirme le caractère exhaustif du rapport de présentation, et du diagnostic en particulier, volonté et exigence de livrer un état « 0 » du territoire le plus complet possible et des scénarii d'évolution les plus étayés. Il faut en ce sens reconnaître le caractère pédagogique du document, destiné à donner aux élus une vision territoriale transversale et dynamique et permettant une prise de conscience des enjeux d'aménagement dépassant le cadre habituel des limites communales. Cette vision « hors d'échelle » communale offerte par le S.Co.T. est aujourd'hui nécessaire sur les problématiques d'habitat. Elle est essentielle sur les problématiques de développement économique et d'organisation des services. Elle est indispensable sur les problématiques de déplacements. Elle est incontournable sur les problématiques écologiques qui transgressent toute limite administrative. Elle est impérative sur les problématiques de changement climatique qui ne peuvent être comprises que dans une prise de conscience planétaire.

Cependant, reprenant point par point les différents thèmes abordés dans la deuxième partie, et dans la perspective de répondre à la question posée sur l'efficacité environnementale des S.Co.T. à travers leur action sur la consommation foncière, les diagnostics étudiés ont révélé un certain nombre de points de faiblesse.

- *La maîtrise de l'étalement urbain, renforcer le rôle et l'échelle de l'intercommunalité*

Sur la maîtrise de l'étalement urbain et la consommation d'espaces agricoles, il faut souligner le constat unanime de la non-maîtrise de cette consommation ; la situation la plus significative est illustrée par le territoire de la région angevine qui disposait avec son premier schéma directeur d'un état « 0 » permettant de suivre cette problématique sur plus de trente ans<sup>372</sup>.

Si les diagnostics des autres documents posent le même constat quantitatif avec ses différentes conséquences, seul le document angevin de 1996 aborde en quelques mots les causes évoquant la « *prise de conscience* » souhaitée du phénomène et la responsabilité des élus, dans leur document d'urbanisme, pour l'atteinte des objectifs de maîtrise de l'étalement urbain.

En ne s'attachant qu'à quantifier et décrire le phénomène, ce qui reste nécessaire pour poursuivre le rôle de sensibilisation des élus, le diagnostic ne passe-t-il cependant pas à côté de son rôle d'analyser également les causes de cet étalement urbain ? Cette analyse serait d'autant plus éclairante pour comprendre comment un territoire pourvu depuis 1976 d'un document de planification urbaine (la région angevine et son S.D.A.U.) arrive au même constat qu'un territoire rural qui s'est doté depuis moins de dix ans d'un S.CoT (le Pays des Mauges avec son S.Co.T. Grenelle). Cette situation s'explique pourtant aisément par le fait que l'étalement urbain a été principalement généré par les orientations prises dans les plans d'occupations des sols, les liens juridiques entre ces documents et les S.D.A.U. puis les schémas directeurs n'étant pas clairement établis<sup>373</sup>. Si désormais le caractère opposable du

---

<sup>372</sup> Alors que le Schéma Directeur de la région Angevine estimait en 1996 une disponibilité de 1 631 ha pour le développement de l'habitat et un besoin de 1 465 ha pour répondre aux objectifs de développement à l'horizon 2020, le S.Co.T. approuvé en 2010 faisait état d'une consommation entre 1996 et 2005 de 1 224 ha affectés à des espaces urbanisés (habitats, équipements, activités, infrastructures...) et une perte de 1 680 ha d'espaces agricoles. En effet, en s'appuyant sur les objectifs initialement énoncés dans le document de 1996, non seulement toutes les surfaces disponibles ont été consommées dix ans avant l'échéance initialement prévue (2020), mais les extensions estimées à 570 ha ont été plus que doublées durant cette même période, alors que le document supposait déjà la mise en œuvre d'outils de suivi.

<sup>373</sup> Les liens hiérarchiques entre les documents d'urbanisme oscillent entre trois niveaux : la conformité, la compatibilité et la prise en compte. La loi d'orientation foncière de 1967 a introduit la notion de compatibilité, plus souple que la notion de conformité qui posait des problèmes d'application de certaines dispositions prospectives et d'orientation des S.D.A.U., notamment lors de la mise en œuvre de travaux d'équipements, de Z.A.C. Les différents régimes d'application sont complexes et peuvent être soumis à interprétation. A titre d'exemple, si le S.Co.T. s'impose au P.L.U. en termes de compatibilité, certaines dispositions du D.O.G. (« *Ils déterminent les espaces et sites naturels, ou urbains à protéger et peuvent en définir la localisation et la délimitation* »), si elles sont mises en œuvre, se rapprochent d'une notion de conformité en ce qui concerne leur retranscription dans le P.L.U.



S.Co.T. et l'élaboration du D.O.O. inscrivent les documents aval (carte communale, P.O.S., P.L.U.) dans une obligation de compatibilité, l'articulation entre l'échelle du S.Co.T. et celle des P.L.U. doit être un point de vigilance du diagnostic supposant sans doute d'adapter le contenu de celui-ci aux nouvelles échelles territoriales constituées notamment par les intercommunalités. Cette « territorialisation » du diagnostic serait une première évolution positive dans cette recherche d'une meilleure articulation entre l'échelle du S.Co.T. et celle des futurs P.L.U. intercommunaux devenus les documents de droit commun avec la loi A.L.U.R.

- *Les espaces agricoles, quantifier et qualifier*

En ce qui concerne plus spécifiquement les espaces agricoles, les diagnostics s'attachent à des éléments quantitatifs (nombre d'hectares consommés) et typologiques (pratiques culturales modifiées). Mais au-delà de ces deux paramètres, la question de la qualité des espaces agricoles n'est pas véritablement abordée et en tout état de cause à une échelle territoriale relativement large. Celle-ci supposerait pourtant un diagnostic agricole affiné autour des espaces à enjeux de développement urbain permettant d'apprécier l'incidence du projet non pas uniquement sur les aspects fonciers en termes généraux mais davantage sur la qualité, le fonctionnement et la structure des exploitations agricoles potentiellement impactées. Si ce type de diagnostic est généralement renvoyé au niveau du P.L.U., l'élaboration désormais acquise de ce dernier à l'échelle intercommunale supposerait une approche plus détaillée de ces aspects dès l'élaboration du S.Co.T. s'appuyant sur ce qui a été suggéré plus haut à travers une « territorialisation » plus fine du diagnostic. Cette « territorialisation » du diagnostic induirait trois échelles d'approche : celle du territoire du S.Co.T. à travers un état général de la situation de l'économie agricole, celle du territoire des intercommunalités supposant un focus sur l'organisation des structures d'exploitation, celle du territoire urbain et de ses rapports avec les structures d'exploitation dans le détail de leur fonctionnement, de leurs pratiques culturales, de leur pérennité.

Par ailleurs, ce qui apparaissait comme un point de faiblesse de la première génération de S.Co.T. (S.R.U.) et qui a été corrigé par la loi Grenelle 2, la question de l'évaluation de la consommation foncière et la définition d'objectifs chiffrés de limitation de cette consommation reste encore un point de fragilité du fait notamment de l'absence de doctrine des services de l'Etat dans ce domaine. Sur le fond, le sujet suppose d'identifier clairement les faits générateurs de cette consommation (infrastructures, habitat, équipements divers...) et

d'apprécier quels seraient les besoins raisonnables pour chacun de ces champs permettant de mettre en œuvre le projet de territoire défini dans le S.Co.T. Sur les différents S.Co.T. étudiés, seuls les espaces dédiés à l'habitat et aux activités ont été appréciés<sup>374</sup>. Sur la forme, le sujet suppose d'établir des modalités de suivi de cette consommation, modalités qui restent en attente de clarification méthodologique. En effet, et nous le développerons plus largement dans les paragraphes consacrés à l'évaluation environnementale et aux indicateurs de suivi, la question des modalités et des outils de mesure de cette consommation reste un sujet de débat et de négociation entre les collectivités territoriales et les services de l'Etat compte tenu de l'absence de doctrine de ces derniers dans ce domaine.

Développés dans un document spécifique, les autres aspects environnementaux sont abordés dans l'état initial de l'environnement ce qui pose la question de l'articulation entre ce document et le diagnostic et incidemment de la portée de l'évaluation environnementale.

## 1-2) L'état initial de l'environnement : la question de l'articulation avec le diagnostic

Comme nous l'avons déjà évoqué, la construction du rapport de présentation introduit la problématique de l'articulation entre le diagnostic et l'état initial de l'environnement, construction imposée par l'obligation de produire une évaluation environnementale du projet et induisant l'élaboration de deux documents distincts mais complémentaires. Mais au-delà de cette nécessaire complémentarité, c'est l'articulation entre ces deux documents qui pose question. En effet, dans son esprit, la loi Grenelle 2 introduisait un nouveau paradigme supposant que l'environnement devait être une composante à part entière de l'urbanisme et guider le projet urbain. Là où la loi de 1976 sur la protection de la nature introduisait la notion d'études d'impact et positionnait l'environnement comme un paramètre de mesure *à posteriori*, la loi Grenelle 2 introduit *a priori* l'environnement (et au sens plus large le développement durable) comme un enjeu d'aménagement du territoire. Ainsi, l'état initial de l'environnement ne doit-il pas être seulement un état « 0 » à partir duquel on mesure les incidences du projet sur l'environnement mais un élément du diagnostic, partie intégrante du projet de territoire ?

---

<sup>374</sup> Seul le S.Co.T. du Grand Saumurois a estimé les besoins dédiés aux infrastructures de déplacement : 35 ha.

## a) Apprécier les incidences ou contribuer au projet ?

Le contenu défini par le code de l'urbanisme confère à l'état initial de l'environnement un objectif clair de description de l'état « 0 » et d'évolution possible de cet état, mais avec un esprit d'appréciation de l'impact possible du projet comme le suppose la formulation : « *en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable (...)* ».

Cette posture, dans l'esprit de la loi de 1976, pourrait même apparaître contradictoire, ou en tout cas très en retrait de l'objectif de « *remise en bon état des continuités écologiques* » énoncé par ailleurs par la loi Grenelle 2.

### ***A propos de l'Etat Initial de l'Environnement***

#### ***Article R 122-2 du Code de l'urbanisme***

*Le rapport de présentation :*

*3° Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du schéma ;*

*Source : Legifrance.gouv.fr*

Si l'article aborde la question de l'état initial de l'environnement sans dresser la liste des thèmes concernés, on peut cependant s'appuyer sur le code de l'environnement qui, dans son article L. 110-1, apporte des éclairages dans ce domaine en précisant que :

- *I. - Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.*
- *II. - Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs(...).*
- *III. - L'objectif de développement durable, tel qu'indiqué au II, répond, de façon concomitante et cohérente, à cinq finalités :*
  - 1° La lutte contre le changement climatique ;*
  - 2° La préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ;*
  - 3° La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;*
  - 4° L'épanouissement de tous les êtres humains ;*
  - 5° Une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.*

Etant compris dans son acception la plus large, cet état initial doit en fait recouvrir tous les aspects environnementaux (faune, flore, biodiversité, paysages, sol, eau, air, climat, patrimoine culturel, nuisances, santé, sécurité, salubrité...) <sup>375</sup>, dans un objectif de développement durable et dans une posture de protection mais aussi et surtout de mise en valeur, restauration, remise en état et gestion.

Mais il apparaît clairement que l'enjeu de lutte contre le changement climatique constitue la première finalité de la politique nationale de développement durable, immédiatement suivie par la préservation de la biodiversité.

Si ce dernier point est aujourd'hui largement abordé dans le document, le changement climatique reste un sujet abordé superficiellement et principalement à travers l'entrée de la réduction des émissions des gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et le recours aux énergies renouvelables pour lesquels diverses mesures et moyens d'action sont proposés. Le manque de recul dans ce domaine et la difficulté de projeter les incidences locales de ce changement peuvent expliquer les insuffisances des S.Co.T. dans ce domaine. Mais l'explication peut aussi venir d'une évolution du vocabulaire et de la politique nationale sur le sujet, passant initialement d'un objectif de lutte contre le changement à celui d'adaptation à ce changement. Dans le premier cas, et compte tenu de son domaine d'action qui est l'urbanisme, le S.Co.T. s'attache à proposer des mesures et moyens d'action portant principalement sur l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Dans le second cas, le S.Co.T. en tant que projet d'aménagement du territoire devrait prévoir les scénarios nécessaires à l'adaptation à ce changement <sup>376</sup>.

## b) D'un enjeu planétaire aux incidences locales : un exercice complexe

L'analyse des S.Co.T du Maine-et-Loire a montré combien l'exercice d'écriture du volet environnemental était complexe compte tenu du caractère exhaustif du sujet et des fortes

---

<sup>375</sup> La directive européenne du 27 juin 2001 relative à l'évaluation environnementale précise dans son annexe 1 que l'analyse des effets notables doit concerner les thèmes de « *la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs* ».

<sup>376</sup> Le rapport de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (O.N.E.R.C.) publié en septembre 2009 et intitulé « *Changement climatique. Coûts des impacts et pistes d'adaptation* » montrait que les coûts annuels liés au changement climatique pourraient atteindre plusieurs milliards d'euros par an pour la France métropolitaine si aucune mesure d'adaptation ne venait à être prise. Ce rapport met en avant aux horizons 2050 et 2100 des pertes pour le secteur agricole, une diminution des ressources en eau dans les zones déjà en situation de tension, une élévation du niveau de la mer, une extension des zones touchées par le retrait-gonflement des argiles, des modifications sur le développement de la faune et la flore.

interactions entre les différentes composantes et problématiques environnementales : conséquences de la consommation foncière sur les émissions de gaz à effet de serre, incidence des milieux naturels sur ces émissions mais également modifications induites par le changement climatique sur la biodiversité, sur la ressource en eau, sur l'agriculture...

En effet, l'état initial de l'environnement ne doit pas être simplement une description du territoire à partir des différentes thématiques environnementales mais doit également offrir une vision environnementale prospective. Dans cet objectif, le projet de territoire doit s'emparer de certains enjeux dont les conséquences peuvent être elles-mêmes constitutives du projet. L'adaptation au changement climatique est sans doute l'enjeu le plus significatif dans ce sens.

#### - *Le changement climatique, enjeu universel*

L'utilisation du qualificatif universel doit être comprise dans un double entendement ; au sens d'universalité et de ce qui concerne l'ensemble des sociétés humaines mais aussi au sens où cette question s'applique et recouvre l'ensemble des problématiques de l'urbanisme. Nous avons souligné dans la deuxième partie le fait que les diagnostics des documents étudiés ne faisaient aucune référence à ce sujet, qui était traité dans l'état initial de l'environnement au même titre que les autres « paramètres » environnementaux. La faible prise en compte du sujet dans le document pourrait s'expliquer par deux raisons. La première tient sans doute à une méconnaissance générale du sujet par les élus et une attitude en retrait des bureaux d'études dans ce domaine afin de ne pas complexifier la réflexion sur le S.Co.T. ; cette méconnaissance s'explique également par la faible antériorité du sujet dans les problématiques urbaines et au fait que la question de l'énergie, en tant que levier central de la question du réchauffement climatique, a toujours été un sujet d'Etat et non pas celui des collectivités locales. La seconde est justement liée à une sous-estimation des incidences des politiques énergétiques sur l'aménagement du territoire et une difficulté méthodologique à traduire localement les incidences d'un phénomène d'ampleur planétaire.

Malgré les quelques données fournies par les documents sur la situation énergétique des territoires, le sujet reste abordé à travers une série d'actions orientées vers la réduction de la consommation énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre et non comme une préparation à l'adaptation au changement climatique.

- *La consommation foncière comme levier environnemental principal et préalable*

L'analyse des S.Co.T. du Maine-et-Loire a mis en avant la problématique de la construction du rapport de présentation scindant le diagnostic territorial (s'appuyant sur les données liées aux déplacements, à l'habitat, aux commerces et services, aux équipements...) et l'état initial de l'environnement abordant toutes les autres composantes « environnementales » du territoire (faune, flore, biodiversité, eau, paysages, risques...). Dans cette approche dichotomique, la question de la consommation d'espace est traitée exclusivement dans le diagnostic à partir de considérations quantitatives : surfaces consommées concernant les espaces agricoles, naturels, forestiers...

Alors que les S.CO.T. se voient assignés comme objectif premier, et introductif à tous les autres enjeux environnementaux (et en particulier le changement climatique) la question de la consommation foncière et de ses impacts environnementaux, cette construction fausse la lecture des incidences du projet en diluant et relativisant ses effets dans une appréciation impressionniste s'appuyant sur les grandes orientations du S.CoT. et non pas sur une approche spatialisée du projet permettant d'apprécier ses incidences locales. Une approche spatialisée du projet supposerait cependant de descendre à un niveau de définition du projet beaucoup plus fin qu'il ne l'est actuellement où les objectifs de limitation de la consommation foncière sont définis par grands ratios à l'échelle des intercommunalités et laissés à leur initiative quant à leur mise en œuvre.

Sans lisibilité sur les espaces potentiellement concernés par une consommation foncière, le S.Co.T. ne peut ainsi rester qu'au niveau d'une appréciation généraliste du projet, où les auteurs du S.Co.T. escomptent des effets positifs grâce à la bonne réussite des principes généraux qu'ils ont pu décliner dans le D.O.O. (organisation du territoire en polarités, recommandations en matière de densités...). Cette posture incantatoire ne peut être satisfaisante quand aux objectifs environnementaux à atteindre. Elle pose question quant à la pertinence du contenu et surtout de la forme du chapitre consacré à l'évaluation environnementale du projet que nous aborderons plus loin.

- *La biodiversité, à la fois enjeu et moyen d'action*

Les S.D.A.U., les schémas directeurs et aujourd'hui les S.Co.T. ont toujours fait preuve d'un souci d'exhaustivité dans la présentation des milieux naturels qui constitue un des chapitres les plus importants de ces documents. On peut considérer qu'ils ont ainsi joué leur rôle d'information et de pédagogie dans la prise en compte de l'environnement dans le projet d'aménagement du territoire. Sans remettre en cause cette dimension, force est de constater qu'à l'exception des milieux naturels les plus remarquables et bénéficiant d'ores et déjà de protections réglementaires, les territoires « ordinaires » subissent une érosion de la biodiversité. En l'inscrivant comme deuxième objectif de la politique nationale de développement durable et en assignant aux documents d'urbanisme un objectif de « remise en bon état des continuités écologiques », la préservation de la biodiversité apparaît comme un enjeu majeur dont le caractère universel pourrait être partagé avec celui du changement climatique. En effet, compte tenu de l'ensemble des services écosystémiques rendus par les milieux naturels, l'objectif de renforcement de la biodiversité est à la fois un enjeu mais aussi un moyen d'action sur un ensemble de paramètres environnementaux : captage du carbone et limitation de l'effet de serre, rétention et épuration des eaux, diversité biologique et génétique...

L'identification d'une trame verte et bleue telle que définie par le code de l'environnement et telle qu'exigée par le code de l'urbanisme<sup>377</sup> ne suppose pas seulement une position de préservation que l'on pourrait qualifier de passive mais bien une action volontariste de mise en œuvre de cette trame à travers son existence « réglementaire » dans les documents d'urbanisme mais aussi et surtout son existence opérationnelle dans un cadre de coopération entre les différents acteurs. Dans cet objectif, la connaissance « encyclopédique » du territoire telle que la propose la majorité des bureaux d'études ne peut suffire à assurer la faisabilité opérationnelle de cette trame verte et bleue qui suppose, d'une part, une connaissance fine du territoire qui ne peut se résumer à la simple compilation des données environnementales fournies par les D.R.E.A.L., d'autre part, à l'implication des acteurs gestionnaires du territoire

---

<sup>377</sup> En complément de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle 1) et de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2), le décret n° 2012-1492 du 27 décembre 2012 relatif à la trame verte et bleue codifie le dispositif réglementaire de la trame verte et bleue (définition des réservoirs de biodiversité, des corridors écologiques...). Le décret n° 2014-45 du 20 janvier 2014 portant adoption des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques finalise le socle réglementaire de la trame verte et bleue en adoptant, en application des dispositions de l'article L. 371-2 du code de l'environnement, le document-cadre intitulé « orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ».

(agriculteurs notamment mais pas seulement). L'exemple du S.Co.T. du Pays des Mauges et l'action du groupe de travail porté par le C.P.I.E. Loire et Mauges, Mission Bocage et la Chambre d'Agriculture montrent comment le S.Co.T., au-delà des quelques mesures plus ou moins prescriptives qu'il peut produire et s'il a vocation à évoluer vers un document de gestion de l'espace, doit instaurer un cadre de coopération pour une mise en œuvre effective de moyens participant au renforcement de la biodiversité. Nous verrons dans le chapitre suivant que les retours d'expériences au plan national en ce qui concerne la mise en œuvre de cette trame verte et bleue confortent et complètent l'analyse menée sur le Maine-et-Loire. Ils mettent surtout en évidence la nécessité de se doter d'outils opérationnels (plans de création ou de restauration, élaboration de plans de gestion, mobilisation de mesures agro-environnementales...). Ils soulèvent également la question des modalités de cette coopération et renvoient à l'esprit de ce qui est entendu par patrimoine commun.

- *Le paysage, entre remarquable et ordinaire, un juste état des lieux*

Comme nous l'avons souligné pour la biodiversité et les milieux naturels, la description des éléments de paysage fait l'objet d'un développement abondant, oscillant entre la présentation complète des éléments les plus remarquables et les plus préservés et la mise en avant des évolutions de dégradation des paysages ordinaires : recul des paysages naturels et agricoles, étalement de paysages urbains standardisés, banalisation des entrées de ville...

Mais pour autant, peut-on véritablement parler de diagnostic et d'état des lieux lorsque le document s'en tient à des éléments de constats trop généralistes pour être transposables à l'échelle des P.L.U. ? Et si les paysages « emblématiques » sont aujourd'hui relativement préservés car couverts par des réglementations assurant par ailleurs leur pérennité, comment assurer la préservation des paysages lorsque le diagnostic n'a pas posé préalablement les critères de ce qui est entendu par un paysage de qualité, notamment lorsqu'il s'agit des paysages ordinaires et quotidiens des territoires urbains et périurbains ? Entre remarquable et ordinaire, le paysage ne doit-il pas faire l'objet d'un diagnostic à une échelle plus fine, a minima celle du territoire intercommunal et plus finement encore celle des projets initiés par le S.Co.T. en matière d'infrastructure de déplacement, d'équipements, de commerces, de zones d'activités et de nouveaux quartiers ?



- *L'eau, l'inaccessible objectif de la qualité, l'émergence de la question de la ressource*

L'atteinte de l'objectif d'une bonne qualité des eaux de surface tel que fixé par la Directive Cadre Eau reste un point commun et récurrent des objectifs annoncés par les documents d'urbanisme, faisant par ailleurs état d'un constat général de la mauvaise qualité de ces eaux. A un an de l'échéance fixée par la directive européenne, la contribution des S.Co.T. dans ce domaine reste un point de questionnement. Par la limitation de la consommation de l'espace et de son artificialisation, les S.Co.T. peuvent contribuer à l'émergence d'un territoire limitant son impact dans ce domaine. Par les mesures incitatives ou prescriptives qu'ils peuvent prendre en cohérence avec les S.D.A.G.E. et les S.A.G.E., les S.Co.T. peuvent également contribuer à la mise en œuvre d'opérations d'urbanisme plus vertueuses dans ce domaine ; contribution dont les effets directs restent difficilement appréciables à l'échelle du territoire de S.Co.T.

Mais à côté de la question de la qualité, la question de la ressource, si elle semble ne pas poser aujourd'hui de problèmes particuliers, constitue un des éléments de l'état initial de l'environnement qui sera amené à se développer compte tenu de l'incertitude de mobilisation des ressources induite par le changement climatique.

- *Les enjeux environnementaux, contribuer au projet ou mesurer les incidences ?*

Enfin, en ce qui concerne l'ensemble des enjeux environnementaux, nous avons précédemment souligné le fait que l'obligation d'évaluation environnementale du document induisait la production d'un état initial de l'environnement complémentaire du diagnostic. Cette construction, qui s'explique par la volonté du législateur de renforcer la prise en compte de l'environnement dans le document, répond également à un objectif de pédagogie dans l'accès et la diffusion de l'information dans le domaine environnemental. Mais cette construction comporte également le risque d'une forme « d'autonomisation » du document. En effet, les documents étudiés au niveau départemental, s'ils sont effectivement conformes à cette exigence normative, tendent à une lecture du document isolant, d'une part, le diagnostic dans son contenu « sociétal » (aspects sociodémographiques, économiques, déplacements et mobilités, habitats, services...), d'autre part, le contenu « environnemental » avec l'état initial

de l'environnement regroupant tous les aspects « physiques » du territoire (climat, biodiversité, nuisances, risques...). Comme nous le verrons plus loin, l'évaluation environnementale qui en découle tend ainsi à démontrer que le projet défini à partir des données issues du diagnostic « sociétal » n'a pas ou a peu d'incidences sur l'état initial de l'environnement et que les orientations prises participent « positivement » au projet du point de vue environnemental.

### c) Le risque d'autonomisation de l'état initial de l'environnement

Dans son étude réalisée en 2005 sur une douzaine de S.Co.T. témoins<sup>378</sup>, le Certu avait mis en évidence le statut et la place que peut occuper l'Etat Initial de l'Environnement (E.I.E.) dans le processus d'élaboration du S.Co.T.. L'analyse du contenu de différents rapports d'E.I.E.<sup>379</sup> a mis en évidence le degré de plus ou moins grande « autonomie » du document par rapport au projet.

Sur la forme du document et sa place dans le dossier, cinq niveaux d'intégration<sup>380</sup> ont été mis en évidence :

- L'E.I.E. « état de la connaissance » où le document s'apparente à un état des lieux plutôt technique rassemblant les différentes données environnementales ;
- L'E.I.E. « exhaustif », donnant lieu à l'expression d'enjeux, document-maître qui servira de base pour élaborer l'E.I.E. correspondant aux orientations du projet ;
- L'E.I.E. « premier jet » où des regroupements de thèmes s'opèrent et l'expression est « problématisée » ;
- L'E.I.E. « stabilisé » où les problématiques sont posées et territorialisées ;
- L'E.I.E. « finalisé » établi au moment de la rédaction finale du dossier, faisant partie intégrante du projet et donnant ainsi tout son sens à son évaluation environnementale, cette dernière forme constituant pour le Certu « la matérialisation concrète et aboutie de l'E.I.E. ».

---

<sup>378</sup> Certu, Démarche S.Co.T. témoins, Etat initial de l'environnement, Paris, 2005, 15p.

<sup>379</sup> S.Co.T. faisant partie de l'étude : Métropole Savoie, Pays de Thelle, Montpellier, Sud Meurthe-et-Moselle, CCCL Guyane, La Narbonnaise, TCO Réunion, Flandre-Dunkerque, Lens-Lievin-Henin-Carvin, Métropole Nantes-Saint-Nazaire, Pays Castelroussin Val d'Indre, Pays de Fougères, Sud Loire, territoire de Belfort.

<sup>380</sup> Ces niveaux d'intégration peuvent également être représentatifs du niveau d'élaboration du document, le risque étant que le S.Co.T. ne contienne qu'un « état de la connaissance », strict inventaire des données environnementales du territoire.

Dans l'élaboration du document, et si juridiquement, seul l'arrêt du projet constitue une étape reconnue, les étapes et modalités de validation jalonnant la réalisation de l'E.I.E. témoignent également du niveau d'appropriation des questions environnementales par les élus.

Selon les situations, le Certu identifie dans ce sens plusieurs niveaux de portée du document :

- un document établi par et pour la famille des techniciens sans aucune forme de validation politique particulière (document de travail),
- un document de travail connu et authentifié par les élus (pièce préparatoire au débat),
- un document provisoire, adopté par les élus (étape non officielle mais importante dans le processus d'élaboration).

Au-delà de l'aspect formel de la validation du document par les élus, c'est bien la question de l'appropriation du contenu de l'E.I.E. qui est soulevée dans l'analyse du Certu. Depuis 2005, et avec le renforcement de la prise en compte de l'environnement dans les S.Co.T. introduit par la loi Grenelle 2, la portée de l'E.I.E. dans la définition du projet de territoire se trouve confortée et soulève d'autant plus fortement la question de son appropriation politique.

Cette appropriation suppose que le document d'état initial constitue un vrai document compris et porté par les élus. Il doit en ce sens rendre accessibles et compréhensibles les enjeux environnementaux, enjeux hiérarchisés autour des cinq objectifs<sup>381</sup> du développement durable énoncés par le code de l'environnement (la lutte contre le changement climatique, la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources) et ayant pour premier levier la lutte contre l'étalement urbain.

En plus de la question de l'appropriation politique, les travaux du Certu (devenu Centre d'Etudes et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement - C.E.R.E.M.A.) soulèvent également la question des acteurs de l'E.I.E. et de leur capacité d'implication des acteurs dans le projet territorial comme nous l'avons vu avec l'exemple du Pays des Mauges. En ce sens, l'E.I.E. n'apparaît pas seulement comme un état des lieux des

---

<sup>381</sup> Les cinq points du développement durable énoncés par le code de l'environnement (Article L. 110-1) : 1° La lutte contre le changement climatique ; 2° La préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ; 3° La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ; 4° L'épanouissement de tous les êtres humains ; 5° Une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

données environnementales mais il est aussi un état des lieux des acteurs et de leurs actions potentielles dans la mise en œuvre opérationnelle et la gestion de la trame verte et bleue.

### 1-3) L'articulation avec les autres plans et programmes

#### a) La vocation intégratrice et fédératrice du S.Co.T.

Renforcé par la loi A.L.U.R., le rôle intégrateur du S.Co.T., déjà affirmé par la loi Grenelle 2, induit une obligation légale de démontrer la compatibilité et/ou la prise en compte d'orientations ou mesures déclinées dans divers plans et programmes. Cette exigence réglementaire, qui pourrait entacher d'illégalité le document si elle n'était remplie, tend à produire un rapport de présentation détaillant avec exhaustivité les contenus des documents concernés par ce caractère de compatibilité ou de prise en compte. Si le code de l'urbanisme identifie clairement les plans et programmes concernés, certains bureaux d'études tendent à alourdir inutilement cette liste faisant référence à divers documents n'ayant pas de portée directe sur le S.Co.T. mais uniquement un caractère informatif (accords, conventions, traités, directives...).

Si la question de l'environnement constitue la part prépondérante de ces documents (climat, eau, air, paysage, biodiversité...), la question de la consommation d'espace qui apparaît pourtant comme le premier levier d'action n'est aujourd'hui adossée à aucun document ayant une portée réglementaire<sup>382</sup>.

#### ***A propos de l'articulation avec les plans et programmes***

##### ***Article L. 122-1-12 du Code de l'urbanisme***

*Les schémas de cohérence territoriale prennent en compte :*

- les programmes d'équipement de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements et services publics ;*
- les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux lorsqu'ils existent.*

<sup>382</sup> Un rapport portant sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement apporte un éclairage complémentaire sur ce point. Réalisé à l'occasion d'une journée d'étude le 24 janvier 2002 organisée par l'Université de Limoges (Faculté de Droit et des Sciences économiques), le Centre de Recherche interdisciplinaires en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme (C.R.I.D.E.A.U.) et le Centre International de Droit Comparé de l'Environnement (C.I.D.C.E.), le document comprend un article de Gérard Monediaire (Maître de Conférences en droit public à l'Université de Limoges, Directeur du C.R.I.D.E.A.U.) mettant en interrogation les modalités de mise en œuvre de la directive en ce qu'elle concerne les thèmes de l'aménagement du territoire, de l'énergie, de l'affectation des sols mais aussi celui des financements européens (par exemple les Fonds Européens d'orientation et de Garantie Agricole - F.E.O.G.A.) qui devraient être soumis à évaluation environnementale, la directive intégrant explicitement dans la catégorie des plans et programmes concernés « tous ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne ».

*Ils sont compatibles avec :*

- les directives de protection et de mise en valeur des paysages ;
- les chartes des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux ;
- les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-1 du code de l'environnement ;
- les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-3 du même code.

*Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un schéma de cohérence territoriale, ce dernier est, si nécessaire, rendu compatible dans un délai de trois ans.*

**Article R. 122-2 du Code de l'urbanisme**

*Le rapport de présentation :*

*2° Décrit l'articulation du schéma avec les documents mentionnés aux articles L. 111-1-1, L. 122-1-12 et L. 122-1-13 et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte(...);*

Source : [Legifrance.gouv.fr](http://Legifrance.gouv.fr)

## b) La prédominance des questions environnementales

Le renforcement de la portée environnementale du S.Co.T. et les justifications dans ce domaine doivent être développés ce qui explique cette obligation d'articulation avec cependant des niveaux d'intégration oscillant entre compatibilité et prise en compte.

### - Une grande absente, la consommation d'espace

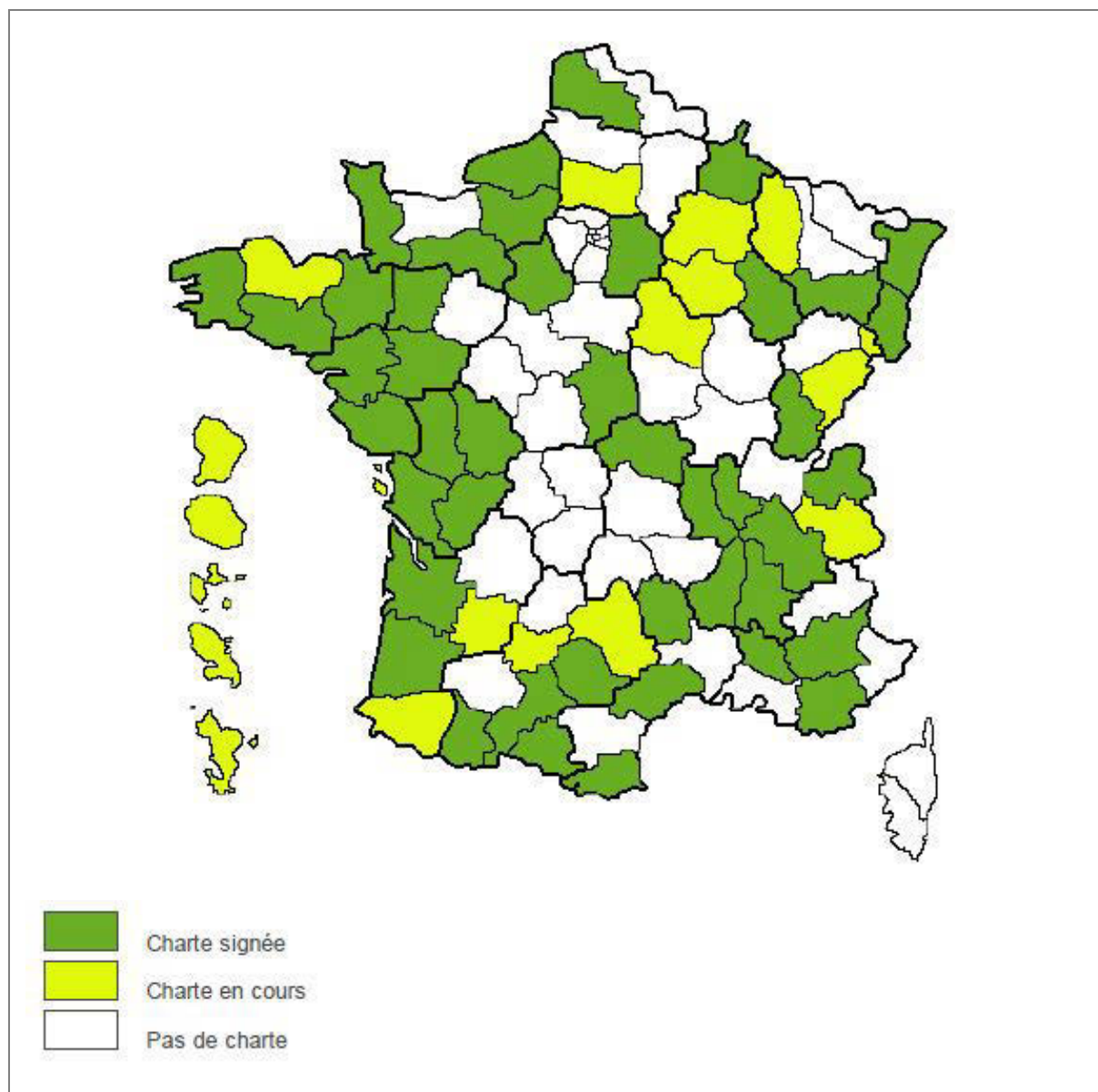
Alors que le sujet apparaît comme le premier levier environnemental et que le contenu du S.Co.T. a été considérablement renforcé dans ce domaine, aucun plan ou programme ne porte directement sur cette question. Sur les territoires étudiés, seul un Agenda 21 et une Charte de pays ont pu y faire référence.

Le constat est identique en ce qui concerne les espaces agricoles pour lesquels il peut exister au plan départemental des chartes « agriculture et urbanisme » (Maine-et-Loire, Gironde, Ille-et-Vilaine, Seine-Maritime, Finistère, Rhône, Charente-Maritime, Jura...) <sup>383</sup>.

---

<sup>383</sup> En juin 2011, 41 chartes départementales étaient signées, 58 chartes en prenant en compte celles en préparation. Source : Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (I.R.S.T.E.A.).

Figure 22 - Etat des lieux des chartes de territoire (août 2001)



Source : Chambres d'Agriculture

Partant d'un état des lieux du contexte agricole et foncier, les chartes de territoire décrivent les moyens et outils à disposition des élus pour favoriser la prise en compte des enjeux agricoles et contiennent des préconisations destinées à orienter les projets de territoire. Ces chartes ne sont pas opposables aux tiers : elles constituent des outils d'aide à la décision. Ces expériences présentent l'avantage de réunir autour d'un objectif commun, la préservation des espaces agricoles et de l'agriculture départementale, la profession agricole, les élus territoriaux et l'Etat, et d'induire des habitudes de travail en vue de rechercher des consensus sur d'autres questions territoriales impliquant l'agriculture.

- *La biodiversité, un enjeu renforcé*

Engagement phare du Grenelle, la constitution d'une trame verte et bleue constitue un outil de préservation de la biodiversité s'articulant avec l'ensemble des autres outils (aires protégées, parcs nationaux, réserves naturelles, arrêtés de biotopes, Natura 2000...) encadrés par la stratégie nationale de biodiversité 2011-2020. En complément de ces outils de protection, la trame verte et bleue vise à prendre en compte le fonctionnement écologique des espaces et des espèces dans l'aménagement du territoire en s'appuyant sur la « biodiversité ordinaire<sup>384</sup> ». La traduction des orientations nationales dans ce domaine s'opère à travers la mise en œuvre des schémas régionaux de cohérence écologique (S.R.C.E.), documents de planification élaborés par l'Etat et les Régions, spatialisant et hiérarchisant les enjeux de continuité écologiques à l'échelle régionale. L'obligation de prise en compte de ces schémas doit permettre à terme (2015) d'assurer une cohérence territoriale dans la prise en compte des orientations nationales et leur déclinaison au plan local dans les documents d'urbanisme. Les premières générations de S.Co.T. ont été confrontées à une difficulté méthodologique du fait de l'absence de S.R.C.E. approuvés<sup>385</sup>. Face aux nombreux documents auxquels les S.Co.T. faisaient initialement référence, l'intégration de la biodiversité à travers un seul document devrait faciliter la prise en compte des données dans ce domaine et donner une meilleure lisibilité au S.Co.T. Les deux cartes présentées ci-dessous illustrent la complexité de cet enjeu. D'une part, la multiplicité et la diversité des espaces protégés en France métropolitaine rend délicate la lecture de cette trame verte et bleue où l'objectif de remise en bon état des continuités écologiques suppose d'identifier le fonctionnement des différents espaces et de préciser ceux pour lesquels la constitution de ces continuités revêt un enjeu écologique.

---

<sup>384</sup> Le terme de biodiversité ordinaire désigne communément la biodiversité associée aux espaces agricoles. Créé en 2009 à l'initiative du ministère de l'Agriculture, l'Observatoire agricole de la biodiversité (O.A.B.) a pour objectif de combler le manque d'indicateurs de suivi de l'état de la biodiversité en milieu agricole. On pourrait élargir le concept aux territoires urbains qui comportent des espaces susceptibles d'accueillir des espèces végétales ou animales : parcs, jardins, friches, abords d'infrastructures de déplacement... Cet observatoire orienté vers les espaces agricoles complète la mission assurée par ailleurs par l'Observatoire National de la Biodiversité (O.N.B.) qui suit l'état de la biodiversité en France, en particulier à partir des données référencées dans le cadre du Système d'Information sur la Nature et les Paysages (S.I.N.P.). Les acteurs de cet observatoire sont : la direction de l'eau et de la biodiversité (D.E.B.) et le service de l'observation et des statistiques (S.O.e.S.) du Ministère en charge de l'écologie, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (C.G.E.D.D.), le Muséum national d'Histoire naturelle (M.N.H.N.), la fondation pour la recherche sur la biodiversité (F.R.B.), le groupement d'intérêt public – atelier des espaces naturels (G.I.P.-A.T.E.N.), l'institut national de recherche pour l'ingénierie de l'environnement et de l'agriculture (I.R.S.T.E.A.).

<sup>385</sup> Le premier S.R.C.E. a été approuvé à l'unanimité par le Conseil régional d'Ile-de-France le 26 septembre 2013 et adopté par le Préfet de région le 21 octobre 2013. Quinze schémas devraient être adoptés en 2014 et la totalité des régions couvertes en 2015.

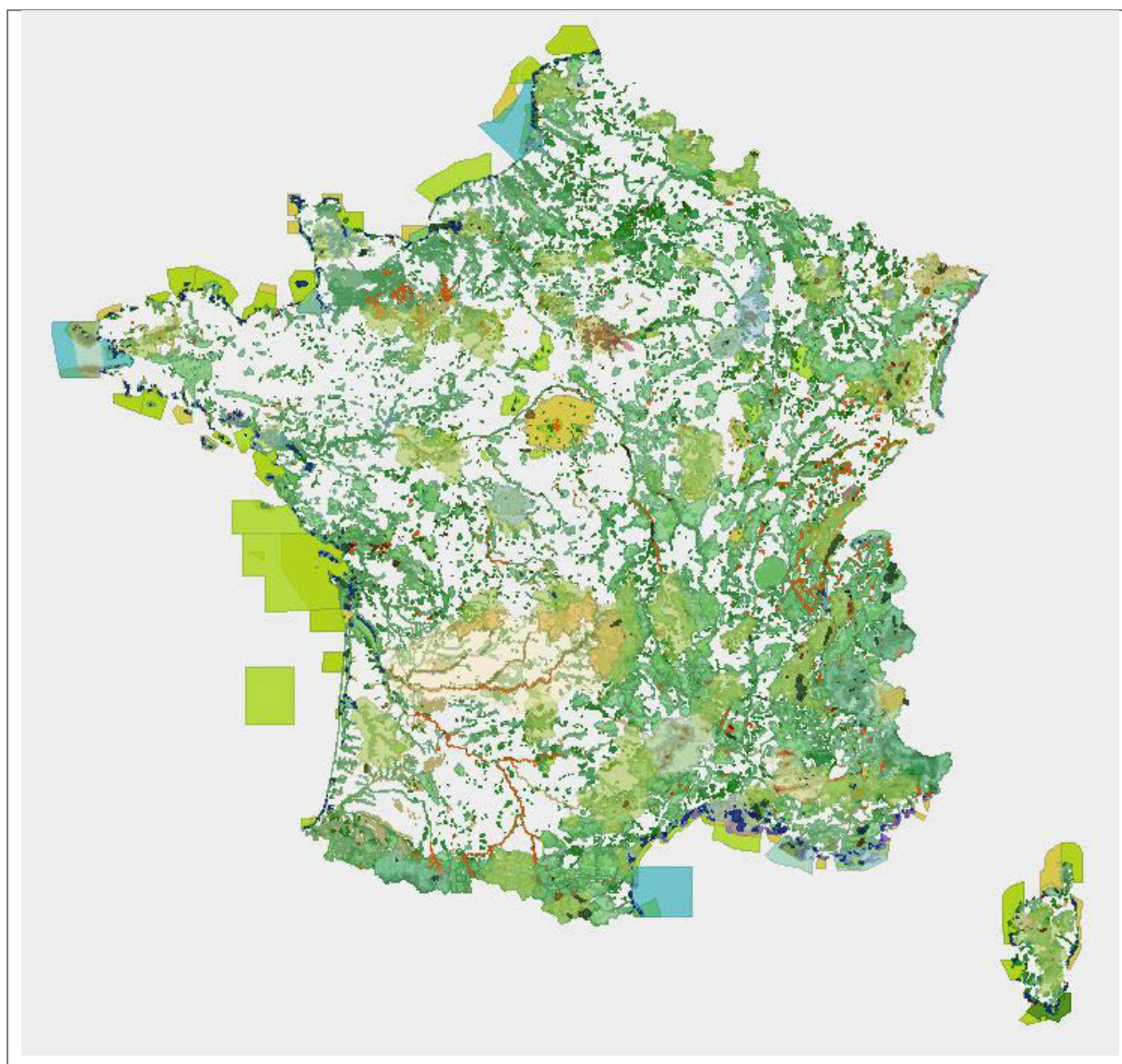
D'autre part, en plus de la consommation foncière, la fragmentation des espaces naturels constitue une des problématiques majeures du maintien de la biodiversité.

Face à ces enjeux, le S.R.C.E. reste un document d'action stratégique mais ne comporte aucune obligation à agir, restant strictement dans une relation de prise en compte en ce qui concerne les S.Co.T. et les P.L.U.

Cette notion de « prise en compte » renvoie au niveau le moins contraignant d'opposabilité (*a contrario* de la conformité et de la compatibilité) ce qui laissera aux juges administratifs la capacité d'apprécier jusqu'à quel point il sera possible de s'écarter des orientations fondamentales du document supérieur.



**Figure 23 - Espaces protégés en France (9 mai 2014)**

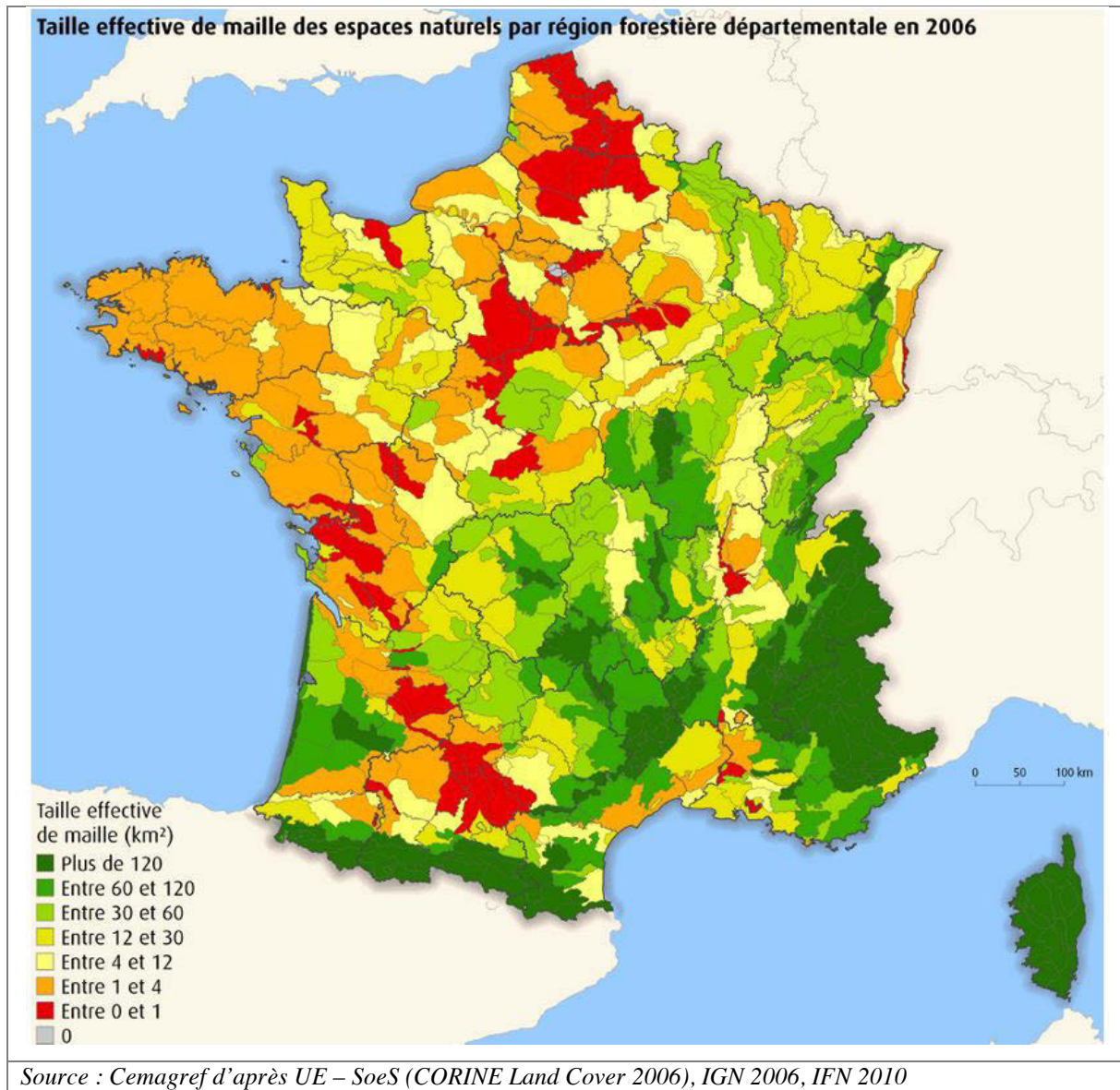


Source : Inventaire National du Patrimoine Naturel/ [www.inpn.mnhn.fr](http://www.inpn.mnhn.fr)

La cartographie identifie tous les espaces protégés (arrêtés de biotope, conservatoires d'espaces naturels, parcs naturels marins, parcs nationaux, parcs naturels régionaux, réserves biologiques, réserves de biosphères, réserves naturelles régionales, réserves naturelles nationales, réserves naturelles départementales, sites Ramsar, réserves nationales de chasse et de faune sauvages, terrains du Conservatoire du littoral), les Z.N.I.E.F.F. de type 1 et 2, les sites Natura 2000 (Directives Habitats et Oiseaux). Cette carte pourrait être considérée comme le socle de ce qui constituerait à terme une trame verte et bleue métropolitaine. Elle met surtout en avant les espaces en « blanc » que l'on retrouve dans la carte ci-après correspondant aux espaces semi-naturels (qui peuvent être le plus souvent des espaces

agricoles de type bocage, prairies alluviales, coteaux pâturés...) les plus fragmentés et sur lesquels l'enjeu de remise en état des continuités écologiques sera le plus sensible.

**Figure 24 - Taille effective de maille des espaces naturels par région forestière départementale en 2006**



La fragmentation<sup>386</sup> des espaces naturels est évaluée par la taille effective de maille. Il s'agit de la taille qu'auraient les fragments d'espaces naturels s'ils avaient tous la même

<sup>386</sup> La fragmentation d'un espace naturel peut résulter de modifications de taille et de forme liées aux processus suivants : perforation (l'espace diminue en surface en gardant le même périmètre), incision (l'espace diminue en surface et son périmètre externe augmente), découpage (l'espace naturel n'est plus d'un seul bloc), démembrement (l'espace initial est découpé et la surface initiale diminue), réduction (l'espace diminue en

surface au sein du territoire étudié. L'indicateur reflète à la fois la surface des espaces naturels dans le territoire et leur degré de découpage. Une faible taille effective dénote un morcellement des espaces naturels du territoire étudié. Plus la taille est faible, plus les espaces naturels sont morcelés. L'évolution dans le temps et la variation dans l'espace de la taille effective de maille permettent de suivre la pression de la fragmentation des habitats sur la biodiversité.

La fragmentation des milieux naturels peut être défavorable à de nombreuses espèces, d'une part à cause de la faiblesse des surfaces accessibles, et d'autre part, par l'isolement, le cloisonnement des différents espaces naturels.

### - *Le paysage et son arsenal juridique mais pour quelle qualité ?*

Le caractère transversal du sujet explique l'omniprésence du paysage dans les outils législatifs français<sup>387</sup> et dans les différents supports d'expression et de mise en œuvre des politiques publiques. N'échappant pas à cette règle, le paysage reste un thème abondamment traité dans le rapport de présentation des S.Co.T., supposant la prise en compte d'un certain nombre de documents amont (schémas d'équipement, d'aménagement de l'Etat et des collectivités territoriales, Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable) et la compatibilité avec les chartes des parcs nationaux et parcs naturels régionaux ainsi que les Directives de protection et de mise en valeur du paysage. L'adoption de la Convention européenne du paysage en 2000 à Florence a renforcé cette préoccupation dans les politiques et outils d'aménagement du territoire en l'affichant comme un indicateur de la qualité du cadre de vie. Pour autant, et malgré sa permanence dans le discours, le paysage reste finalement un sujet peu « formalisé » dans les documents d'orientation des politiques publiques, notamment dans leur capacité à définir ce qui doit être compris un paysage de qualité. Si les S.Co.T. assurent correctement leur mission d'état des lieux dans ce domaine

---

surface et en périmètre externe), extinction (disparition). (Source : [www.statistiques.developpement-durable.douv.fr](http://www.statistiques.developpement-durable.douv.fr))

<sup>387</sup> Loi du 21 avril 1906 modifiée par la loi du 2 mai 1930 sur la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque ; loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature ; loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture ; loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ; loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ; loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ; loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 ; loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages ; loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement ; loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire ; loi du 9 juillet 1999 d'orientation agricole ; loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux ; loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ; lois Grenelle du 3 août 2009 et du 12 juillet 2010...

(description des unités paysagères dans le rapport de présentation<sup>388</sup>), force est de constater qu'ils ne peuvent pas à eux seuls et par le simple jeu de règles de « constructibilité » apporter une réponse suffisante dans ce domaine. En effet, ils supposent également que les maîtres d'ouvrage des projets soient eux-mêmes porteurs d'un discours et d'une vision dans ce domaine, d'une culture paysagère et urbaine.

- *L'eau, de l'intégration technique à l'intégration territoriale ?*

L'obligation de compatibilité du S.Co.T. avec les S.D.A.G.E. et les S.A.G.E. doit faciliter l'intégration du thème de l'eau dans le projet d'aménagement et assurer une cohérence des politiques publiques liées à sa gestion. Au-delà de ces documents fondamentaux, le S.Co.T. doit également intégrer différents documents administratifs : Plan de Prévention des Risques d'Inondation (P.P.R.I.), zonage d'assainissement, périmètres de protection des captages, zones humides...

Si cette intégration technique est globalement bien assurée par les S.Co.T.<sup>389</sup>, la question principale de l'efficacité de cette intégration passe par la problématique de l'articulation des différentes structures ayant des compétences dans ce domaine. La conclusion de l'étude menée en 2011 par le Certu sur douze S.Co.T. Grenelle<sup>390</sup> mettait en avant deux problématiques essentielles. Tout d'abord, la nécessité d'assurer une coordination entre ces différentes structures pour agir mais avec une interrogation sur la légitimité du maître d'ouvrage du S.Co.T. à assurer le rôle d'ensemblier et sur sa capacité à assumer l'élaboration des stratégies d'intervention, d'action et de financement. Ensuite, si tous les documents étudiés ont mis en avant les forts enjeux liés à l'eau, l'adéquation entre cette prise en compte

---

<sup>388</sup> Les S.Co.T. s'appuient généralement sur les travaux ayant déjà été réalisés dans ce domaine à travers les chartes de pays, de P.N.R., les atlas de paysage... En effet, la complexité du sujet ne permet pas en temps et en moyens aux bureaux d'étude d'engager des études fines comme le supposerait la loi paysage du 8 janvier 1993 introduisant les termes d'ensemble paysager, d'unité paysagère (article 18), de structure paysagère (article 1 et 2) et d'élément de paysage (article 3). Mais au-delà des critères proposés par ce texte de loi, critères orientés vers la réalisation d'atlas de paysage, d'autres méthodologies peuvent introduire des approches complémentaires : approche sensible, thématique, dynamique...

<sup>389</sup> Dans le cadre d'une étude portant sur douze S.Co.T. Grenelle, le Certu a produit en décembre 2011 une fiche de synthèse sur la question de l'eau dans les S.Co.T.. Cette fiche mettait en avant le contenu des différents documents étudiés (préserver et restaurer les milieux aquatiques, assurer une gestion quantitative et qualitative en eau potable, réduire l'impact des activités humaines sur les milieux aquatiques, limiter les risques liés aux inondations). Certu, *L'eau dans les S.Co.T. Grenelle*, Synthèse des entretiens, fiche n° 8, Editions du certu, Collection Essentiel, décembre 2011.

<sup>390</sup> S.Co.T. étudiés : Aire métropolitaine bordelaise, Région Grenobloise, Caen Métropole, sud Meurthe-et-Moselle, Valenciennes, région d'Arras, Provence verte, Marne Brosse et Gondoire, Communauté d'Agglomération de Cergy-Pontoise, pays de la Baie du Mont-Saint-Michel, pays des Cévennes, Ouest Alpes Maritimes.

de l'eau et le projet apparaît plus difficile à trouver, et en particulier dans le passage en phase opérationnelle.

La difficulté d'articulation entre les différentes instances intervenant dans le domaine de l'eau est illustrée par la carte présentée ci-dessous montrant les différents périmètres de S.A.G.E. couvrant les territoires de S.Co.T. ; la situation la plus complexe étant offerte par le territoire de l'agglomération angevine couverte par sept S.A.G.E. différents.

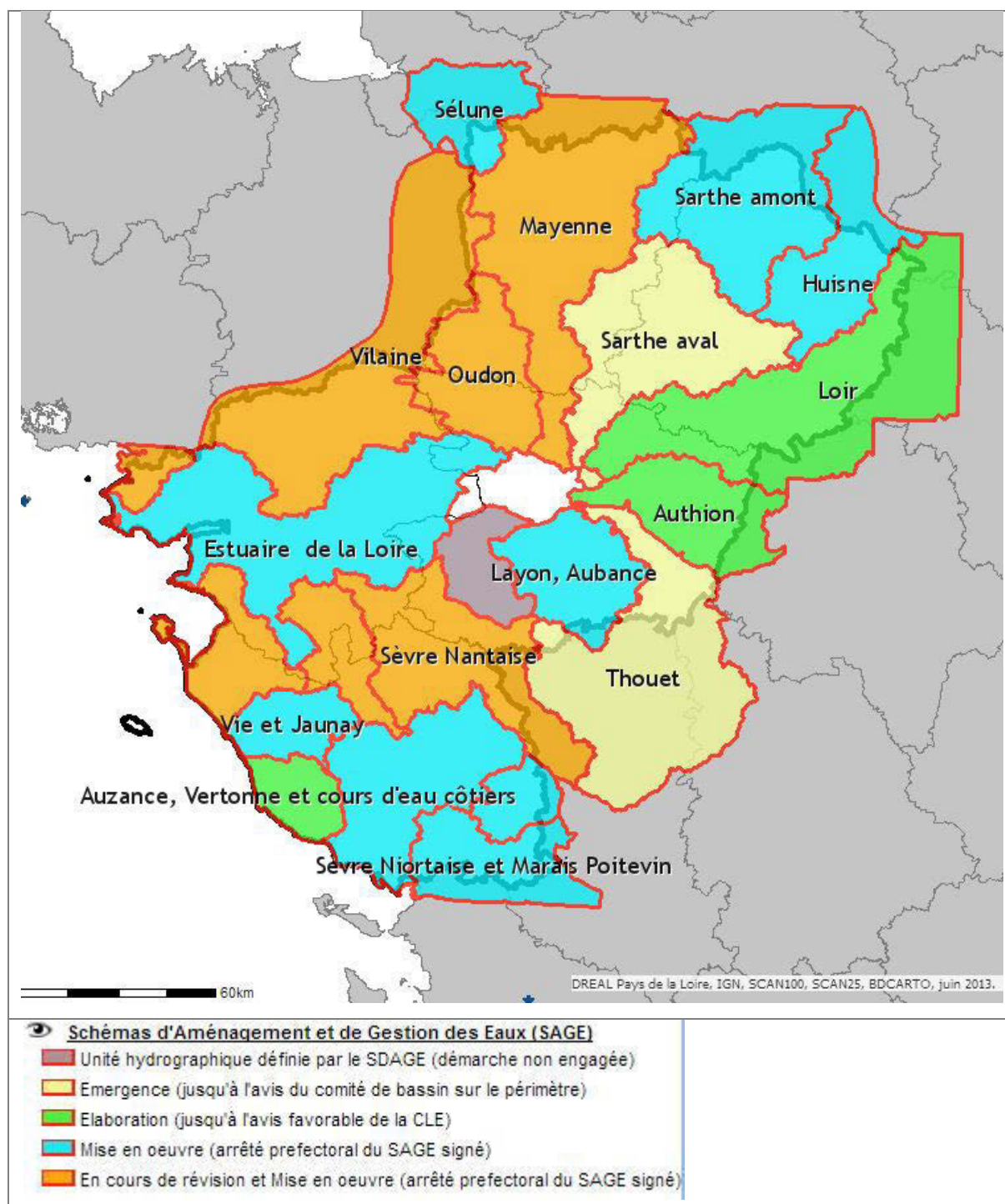
Le département du Maine-et-Loire est couvert par dix périmètres de S.A.G.E. pour sept périmètres de S.Co.T. Le S.Co.T du Pays Loire-Angers est à lui seul concerné par sept périmètres de S.A.G.E.

En décembre 2013, 51 % du territoire français étaient couverts par des S.A.G.E. ; 178 S.A.G.E. étaient mis en œuvre (1 en phase de démarrage, 3 en émergence, 2 en instruction, 95 en élaboration, 77 mis en œuvre dont 34 en cours de révision).

97 % du territoire des Pays de la Loire étaient couverts.

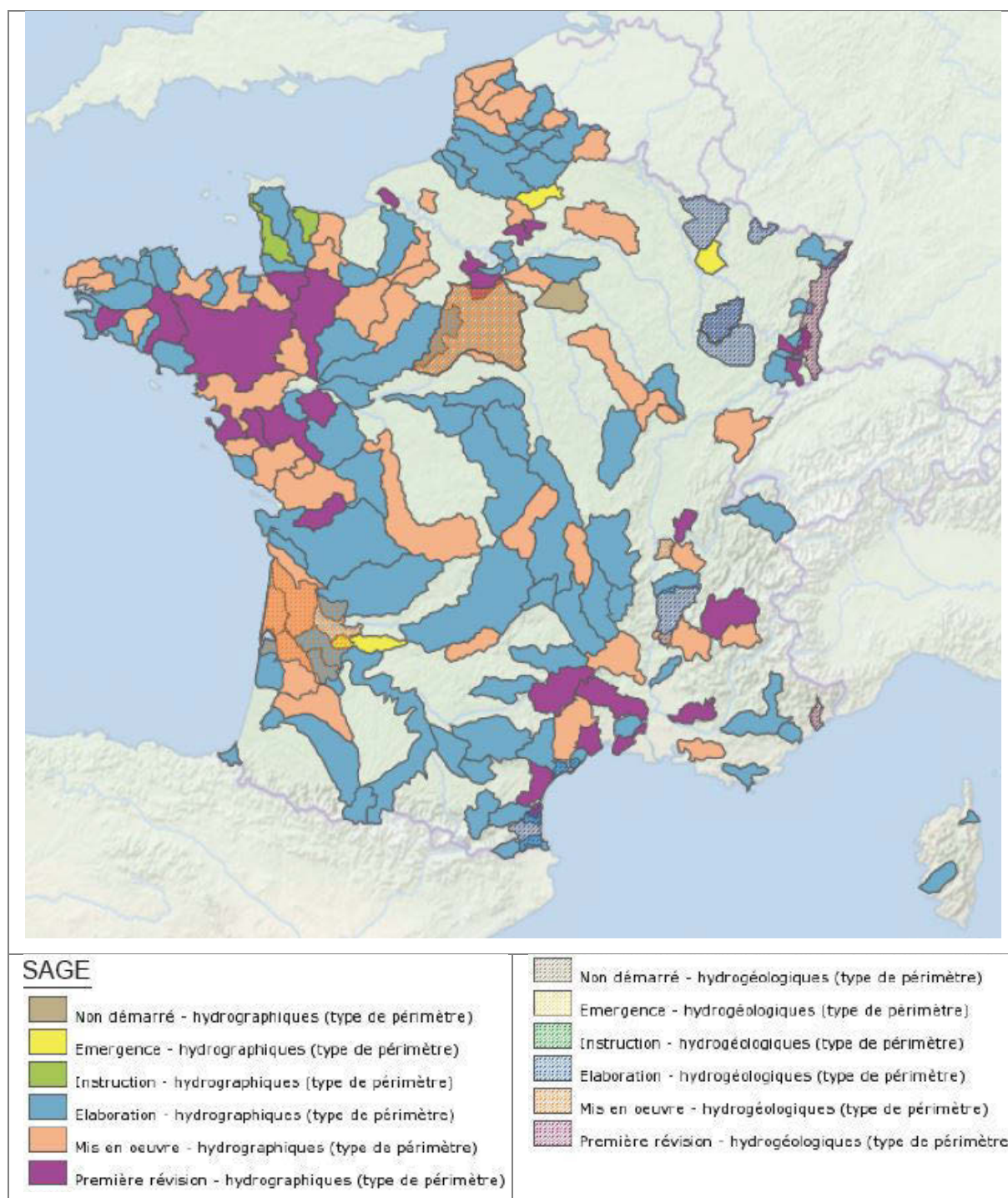
La France métropolitaine est couverte par six S.D.A.G.E. : Adour-Garonne, Rhône-Méditerranée, Loire-Bretagne, Seine-Normandie, Rhin-Meuse, Artois-Picardie.

**Figure 25 - Etat d'avancement des S.A.G.E. des Pays de la Loire (juin 2013)**



Source : D.R.E.A.L. Pays de la Loire/ [carmen.developpement-durable.gouv.fr](http://carmen.developpement-durable.gouv.fr)

**Figure 26 - Etat d'avancement des S.A.G.E. (15 avril 2014)**



Source : [www.gesteau.fr/carte de situation des S.A.G.E.](http://www.gesteau.fr/carte_de_situation_des_S.A.G.E.)

- *Le changement climatique, un enjeu émergent mais balbutiant*

Les Schémas Régionaux Climat-Air-Energie (S.R.C.A.E.)<sup>391</sup> introduits par les lois Grenelle 1 et 2 constituent les documents d'orientation, de stratégie et de cohérence relatifs à un territoire régional pour trois enjeux qui avaient été jusque là traités séparément : l'adaptation au changement climatique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la préservation de la qualité de l'air et la politique énergétique.

Malgré un retard dans leur mise en œuvre<sup>392</sup>, les S.R.C.A.E. couvrent désormais l'ensemble du territoire métropolitain ainsi que les départements d'outre-mer ce qui doit permettre d'assurer une cohérence et une transversalité nationale dans les trois thématiques du climat, de la qualité de l'air et de l'énergie. Mais le S.R.C.A.E. est d'abord un document stratégique et n'a pas vocation à comporter des mesures ou des actions qui relèvent des collectivités territoriales via notamment les P.C.E.T., documents qui doivent être compatibles avec le schéma régional (de même que les Plans de Déplacements Urbains [P.D.U.] et les Plans de Protection de l'Atmosphère [P.D.A.]). La loi ne définit ainsi aucun lien juridique direct entre le S.R.C.A.E. et les documents d'urbanisme, les S.Co.T. et les P.L.U. devant prendre en compte les P.C.E.T., ces derniers devant être compatibles avec le schéma régional.

Comme précédemment évoqué pour le thème de l'eau, la difficulté d'articulation apparaît principalement à travers la question de la coordination des orientations politiques et des plans d'actions mis en œuvre par les différentes maîtrises d'ouvrage porteuses, d'une part des P.C.E.T., d'autre part, des S.Co.T.

Le S.R.C.A.E. de la région des Pays de la Loire<sup>393</sup> a été adopté par arrêté préfectoral le 18 avril 2014. Les travaux d'élaboration du schéma ont bénéficié des réflexions issues des Etats Régionaux de l'Energie qui se sont déroulés d'octobre 2012 à mai 2013. Le scénario proposé suggère des objectifs chiffrés ambitieux visant une accentuation de l'effort en matière de sobriété et d'efficacité énergétiques et une valorisation du potentiel régional des énergies

---

<sup>391</sup> Le S.R.C.A.E. est créé par l'article 68 de la loi Grenelle 2. Il remplace le plan régional de la qualité de l'air (P.R.Q.A.) instauré par la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (Loi L.A.U.R.E.) et vaut schéma régional des énergies renouvelables prévu par l'article 19 de la loi Grenelle 1.

<sup>392</sup> La loi Grenelle 2 fait obligation à 440 collectivités d'adopter un Plan climat-énergie territorial avant le 31 décembre 2012 (article 75) : les communautés de communes et communes de plus de 50 000 habitants, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les départements, la collectivité territoriale de Corse, les régions si elles ne l'intègrent pas dans leur S.R.C.A.E. (Article L. 229-26 du code de l'environnement). Les Plans climat-énergie territoriaux (P.C.E.T.) ont été introduits par le Plan Climat de juillet 2004 résultant de l'obligation pour les pays ayant ratifié la Convention de Rio de 1992 sur le Climat d'élaborer un Plan Climat national.

<sup>393</sup> Source : [www.pays-de-le-loire.developpement-durable.gouv.fr](http://www.pays-de-le-loire.developpement-durable.gouv.fr)



renouvelables dans des conditions acceptables sur les plans économique, environnemental et social. Ce scénario, qui traduit un engagement volontariste de la transition énergétique dans les Pays de la Loire, prévoit en particulier pour 2020 :

- une baisse de 23% de la consommation régionale d'énergie par rapport à la consommation tendancielle (consommation qui serait atteinte en l'absence de mesures particulières) ;
- une stabilisation des émissions de GES à leur niveau de 1990, ce qui, compte tenu de la progression démographique, représente une baisse de 23% des émissions par habitant par rapport à 1990 ;

un développement de la production d'énergies renouvelables conduisant à porter à 21% la part de ces dernières dans la consommation énergétique régionale.

**Figure 27 - Etat d'avancement des S.R.C.A.E. (janvier 2015)**



Source : Pôle Territoires et changement climatique, CETE Lyon

### c) De la complexe articulation des S.Co.T. avec les autres plans et programmes

Avec plus de 407 S.Co.T. engagés au 1<sup>er</sup> janvier 2013, représentant 21 208 communes et 71 % de la population française, la France s'est dotée d'un outil de planification partiellement approprié par les collectivités territoriales. Initiés par deux types d'établissements publics (E.P.C.I. [communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine] ou syndicats mixtes), plus des deux tiers des S.Co.T. (67 %) étaient gérés en 2013 par des syndicats mixtes correspondant à de grands bassins de vie et permettant une approche géographique du territoire à la fois cohérente et stratégique. Par ailleurs, 58 % des communes qui font partie d'une aire urbaine (soit 84 % de la population et 56 % du territoire) sont couvertes par un périmètre de S. Co.T. ce qui situe bien ces outils sur les territoires à fort enjeu urbain. De plus, sur les 358 pays reconnus ou en projet au 1<sup>er</sup> janvier 2012, 263 possédaient un ou plusieurs S.Co.T. sur leur territoire ; 57 % des pays ne comprenaient qu'un seul S.Co.T. illustrant la cohérence et la convergence de périmètre entre le document de planification et le territoire<sup>394</sup>.

Mais comme nous l'avons esquissé dans les paragraphes précédents, cette relative cohérence (33 % des S.Co.T. sont pilotés par des E.P.C.I. isolés) entre l'organisation territoriale des collectivités et les périmètres des S.Co.T. pose surtout question dans l'articulation avec les autres structures et organismes ayant des compétences dans les différents domaines environnementaux évoqués plus haut.

#### **Articulation avec les autres plans et programmes : synthèse**

En synthèse, les établissements publics porteurs de S.Co.T. doivent ainsi coordonner leurs politiques et leurs actions avec respectivement (et en ne s'intéressant qu'aux thématiques retenues dans cette étude et aux structures institutionnelles ayant un rôle administratif et exception faite des services de l'Etat) :

- Dans le domaine de l'eau :
  - Les Agences de l'eau en charge de l'élaboration des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux,
  - Les commissions locales de l'eau (C.L.E.) en charge de l'élaboration des S.A.G.E., associant élus, usagers, associations, représentants de l'Etat... et

<sup>394</sup> On pourra interroger cette notion de cohérence de territoire étant entendu que le périmètre d'un pays peut avoir une forme de « cohérence » politique mais comporter des « disparités » géographiques. Les périmètres des S.Co.T. du département du Maine-et-Loire témoignent de ce questionnement : la frange ligérienne dans le Pays des Mauges, les Basses vallées Angevines dans le Pays des Vallées d'Anjou, les extrémités baugeoises et douessines du Pays du Grand Saumurois...

établissant un projet pour une gestion concertée et collective de l'eau.

- Dans le domaine de la **biodiversité** :
  - Les comités de pilotage de la gestion des sites Natura 2000<sup>395</sup>,
  - Les Conseil généraux pour ce qui concerne les sites en Espace Naturel sensible,
  - Les parcs nationaux et les parcs naturels régionaux,
  - L'Office National des Forêts pour les sites naturels en lien avec les espaces domaniaux,
  - L'Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage en ce qui concerne les réserves de chasse et de faune sauvage,
  - Les associations naturalistes qui effectuent les missions d'inventaire et de suivi des sites : Ligue de Protection des Oiseaux, Centres Permanents d'Initiatives pour l'Environnement...
  
- Dans le domaine du **paysage** :
  - Les parcs naturels régionaux à travers l'obligation de compatibilité avec leur charte,
  - Les organismes en charge des plans de gestion des sites U.N.E.S.C.O.,
  - Certaines associations patrimoniales reconnues d'intérêt public (notamment celles siégeant à la commission départementale des sites et à la commission régionale du patrimoine et des sites).
  
- Dans le domaine des **espaces agricoles** :
  - Les Chambres d'Agriculture et les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (S.A.F.E.R.) pour leur connaissance du foncier agricole et des structures d'exploitation.
  
- Dans le domaine des **énergies** :
  - Les collectivités territoriales élaborant un Plan climat-énergie territorial (P.C.E.T.),
  - Les syndicats d'énergie,
  - Diverses structures locales ayant un rôle d'information ou de conseil...

Si l'ensemble de ces structures et organismes sont normalement associées au processus d'élaboration du S.Co.T. à travers la consultation des Personnes Publiques Associées lors des différentes phases d'avancement du projet, leur implication dans l'animation et le suivi du S.Co.T. est beaucoup plus rare ce qui pose la question de la poursuite de l'articulation du document avec les plans et programmes précédemment évoqués.

---

<sup>395</sup> En 2011, 1 753 sites étaient identifiés couvrant 12,5 % du territoire métropolitain et concernant environ 9 000 communes. La répartition par milieux concerne : 6 % des zones humides, 13 % de landes et milieux ouverts, 39 % de forêts, 1 % de territoires artificialisés, 41 % de terres agricoles.

Si formellement les structures porteuses d'un S.Co.T. (établissement public de coopération intercommunale ou syndicat mixte) se dotent d'une commission urbanisme du fait de l'obligation faite aux documents d'urbanisme (P.L.U.) de solliciter l'avis du S.Co.T. en tant que personne publique associée (Article L. 122-2 du code de l'urbanisme<sup>396</sup>), la poursuite de l'articulation reste plus problématique du fait de la plus faible mobilisation des élus une fois le document approuvé et exécutoire mais aussi d'une organisation technique très resserrée ne permettant pas de suivre véritablement l'ensemble des thématiques du S.Co.T. En effet, les équipes techniques en charge de l'élaboration des S.Co.T. sont le plus souvent limitées à un ou deux collaborateurs assurant une mission de suivi administratif et technique<sup>397</sup>.

Une étude<sup>398</sup> du Certu publiée en 2012 portant sur douze S.Co.T. approuvés entre 2006 et 2010 a mis en évidence cette question de la gouvernance du S.Co.T. après approbation. Si un S.Co.T. exécutoire a bien une mission « active » après approbation, celle-ci porte formellement sur une obligation de suivi, d'évaluation et de révision (Articles L. 122-4 et L. 122-14 du code de l'urbanisme) dont le contenu n'est pas pour autant précisé dans les textes en vigueur. Sur les documents étudiés, le Certu a montré que le contenu donné à la mission de suivi prenait trois types de formes : le suivi de l'évolution du territoire pour être en capacité de mesurer les effets du document, l'aide à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme de rang inférieur avec les orientations définies dans le D.O.G., la promotion du contenu du document auprès des porteurs de politiques publiques pouvant contribuer aux mêmes objectifs.

La mission d'animation et de coordination que devrait assurer la structure porteuse du document est confrontée à deux difficultés. La première tient dans le fait que la structure n'est pas directement en charge de la mise en œuvre des orientations contenues dans son document de planification ; ce sont en effet les autres collectivités locales et certains acteurs

---

<sup>396</sup> Le plan local d'urbanisme ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1er juillet 2002 ou une zone naturelle que (...) avec l'accord de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 lorsque le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale incluant la commune a été arrêté.

<sup>397</sup> A l'exception des trois agglomérations urbaines d'Angers, Cholet et Saumur où des services techniques étoffés ont pu assurer le pilotage voire l'élaboration du S.Co.T., tous les autres territoires « ruraux » se sont appuyés sur des équipes très resserrées : une chargée de mission S.Co.T. pour le pays des Mauges et le pays Anjou Bleu, le directeur ou la directrice de l'E.P.C.I. pour le pays des Vallées d'Anjou et le pays Loire en Layon. Autour de ces « chefs » de projet, les pays ruraux se sont ensuite appuyés sur leurs chargés de mission habitat, développement économique et culture soit des équipes de trois à quatre collaborateurs. On peut ainsi mesurer l'écart de moyens mobilisés entre l'agglomération angevine qui s'est appuyée sur l'équipe de l'agence d'urbanisme (A.U.R.A.) comportant vingt et un collaborateurs et le pays Anjou Bleu où le pilotage du S.Co.T. repose sur une unique chef de projet.

<sup>398</sup> « La mise en œuvre d'un S.Co.T.. Quelle gouvernance pour le suivi du S.Co.T. », 2012, sous la direction du Certu, Etd, Fédération nationale des S.Co.T., FNAU, Editions du Certu, collection Dossiers, 11 p.

institutionnels qui, par les politiques qu'ils portent, sont en position de « repreneurs » du S.Co.T. La deuxième tient à l'éclatement des compétences et à la complexité du jeu d'acteurs à mettre en place techniquement et politiquement pour assurer des conditions favorables à la reprise des orientations du S.Co.T. dans les documents d'urbanisme locaux, dans les projets d'aménagement, dans les documents sectoriels (P.L.H., P.D.U.) et plus largement dans les politiques publiques « supra-S.Co.T. ».

Comme le souligne l'étude du Certu, le cœur de la vie du document dans la phase post-approbation est le plus souvent assuré par un fonctionnement politique resserré autour de commissions ; le plus souvent une commission urbanisme en charge d'élaborer les avis dans ce domaine, plus rarement des commissions *ad hoc* sur les autres thématiques (déplacements et mobilités, urbanisme commercial, agriculture périurbaine, tourisme...). La mise en œuvre de ces commissions est très souvent liée au fonctionnement originel des structures de pays qui ont ainsi poursuivi de fait un travail d'animation territoriale à l'occasion de la mise en œuvre du S.Co.T. et maintenu leurs collaborations avec les structures institutionnelles déjà présentes dans la vie du pays (notamment les Chambres consulaires). Mais ce qui est vrai avec les thématiques plus « familières » des pays est plus rare avec les thématiques environnementales ayant émergé plus récemment. Le rythme des réunions de ces commissions ou plus étroitement de la structure en charge de la vie du S.Co.T. (bureau, comité syndical...) constitue finalement un bon indicateur de l'intensité de sa gouvernance et de son ouverture aux autres partenaires territoriaux ou institutionnels. Le poids et le rôle du président de l'établissement public du S.Co.T. apparaît essentiel dans cet exercice où le « portage » politique du document constitue un préalable à la coordination et l'animation. L'organisation technique peut être également un frein dans cette phase post-approbation si une équipe trop restreinte est réduite à un rôle d'observateur de la mise en œuvre et non un rôle de promoteur et d'animateur de la coordination. A l'exception des territoires où le document a été mis en œuvre par une Agence d'urbanisme, la majorité des structures porteuses de S.Co.T. disposent de moyens propres souvent limités (un directeur, chef de projet ou chargé de mission, un chargé de mission conduisant les travaux d'analyse et d'observation).

Si l'élaboration du document est très souvent l'occasion d'initier de nouveaux partenariats, l'expérience des douze S.Co.T. étudiés montre que la gouvernance peine à être établie dans de nombreux domaines : habitat, déplacements, développement économique. Et sont quasi inexistantes en ce qui concerne les thématiques environnementales.

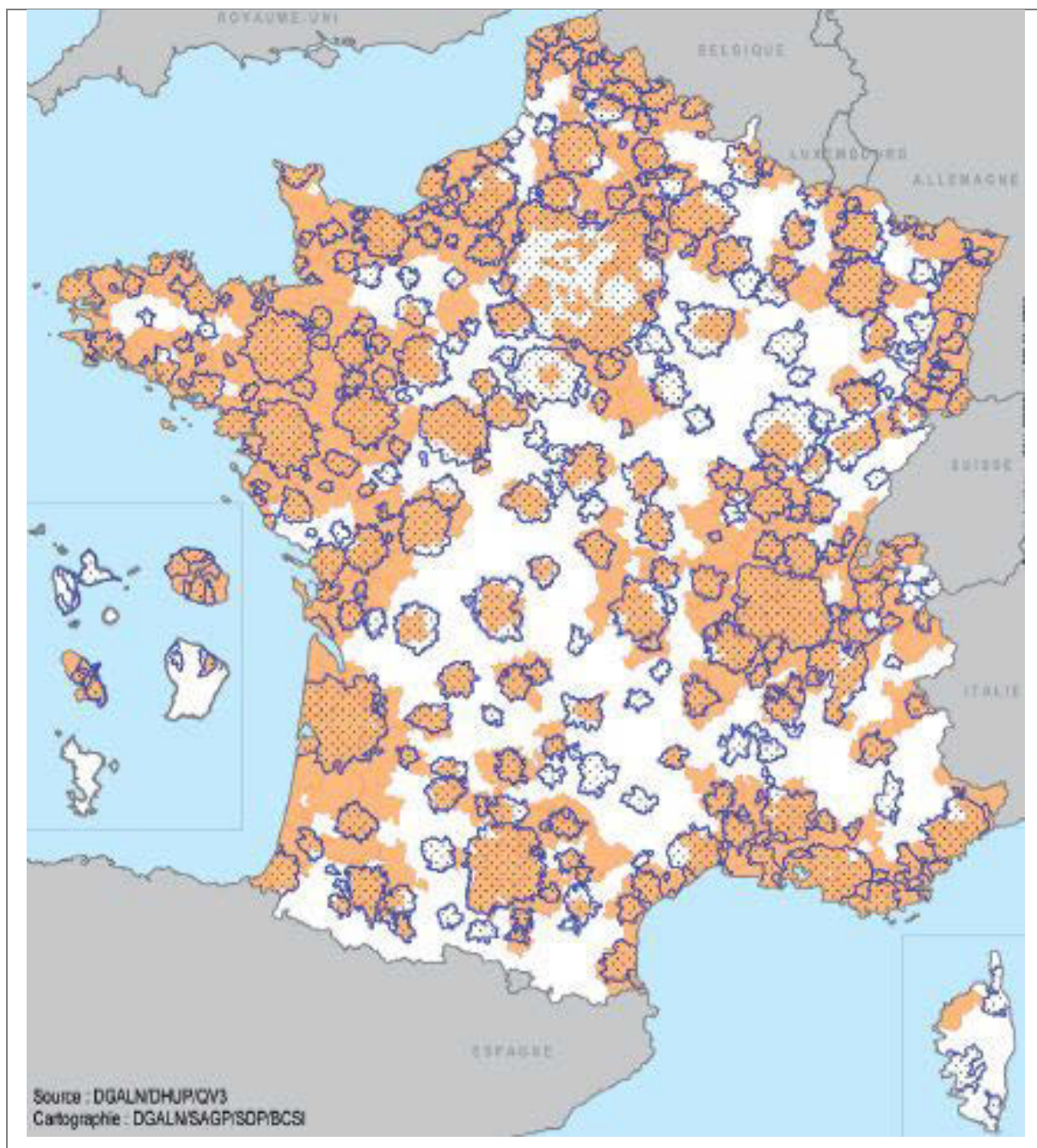
*« L'enjeu consiste donc pour l'établissement public du S.Co.T. à réunir les conditions politiques et techniques pour se positionner, par un travail conséquent d'animation et*

*d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, comme le véritable lieu de cohérence de l'action publique au service de la mise en œuvre du S.Co.T. Au-delà d'un dynamisme politique fondateur, cette finalité ne peut être atteinte qu'au prix d'un engagement financier important et durable des membres de l'établissement public de S.Co.T.*

*Ce dynamisme et cet engagement n'étant à ce jour pas systématiquement à l'œuvre, on peut s'interroger sur la capacité réelle des établissements de S.Co.T. à mener à bien la mission de suivi et à générer d'eux-mêmes un niveau de légitimité suffisant ».*

S'appuyant sur ces propos conclusifs de l'étude, le S.CoT., ou plutôt son E.P.C.I., est-il véritablement en capacité d'assurer un rôle intégrateur et surtout fédérateur avec l'ensemble des plans et programmes que le document doit prendre en compte ou avec lesquels il doit être compatible ? Au-delà de ce qui a été précédemment soulevé sur la question du portage politique et des moyens humains à mobiliser, l'interrogation est aujourd'hui confortée avec la complexité des acteurs et outils avec lesquels il doit composer et qui devront donner un caractère opérationnel aux orientations plus ou moins prescriptives du S.Co.T.

**Figure 28 - Superposition des S.Co.T. et des aires urbaines (1<sup>er</sup> janvier 2013)**



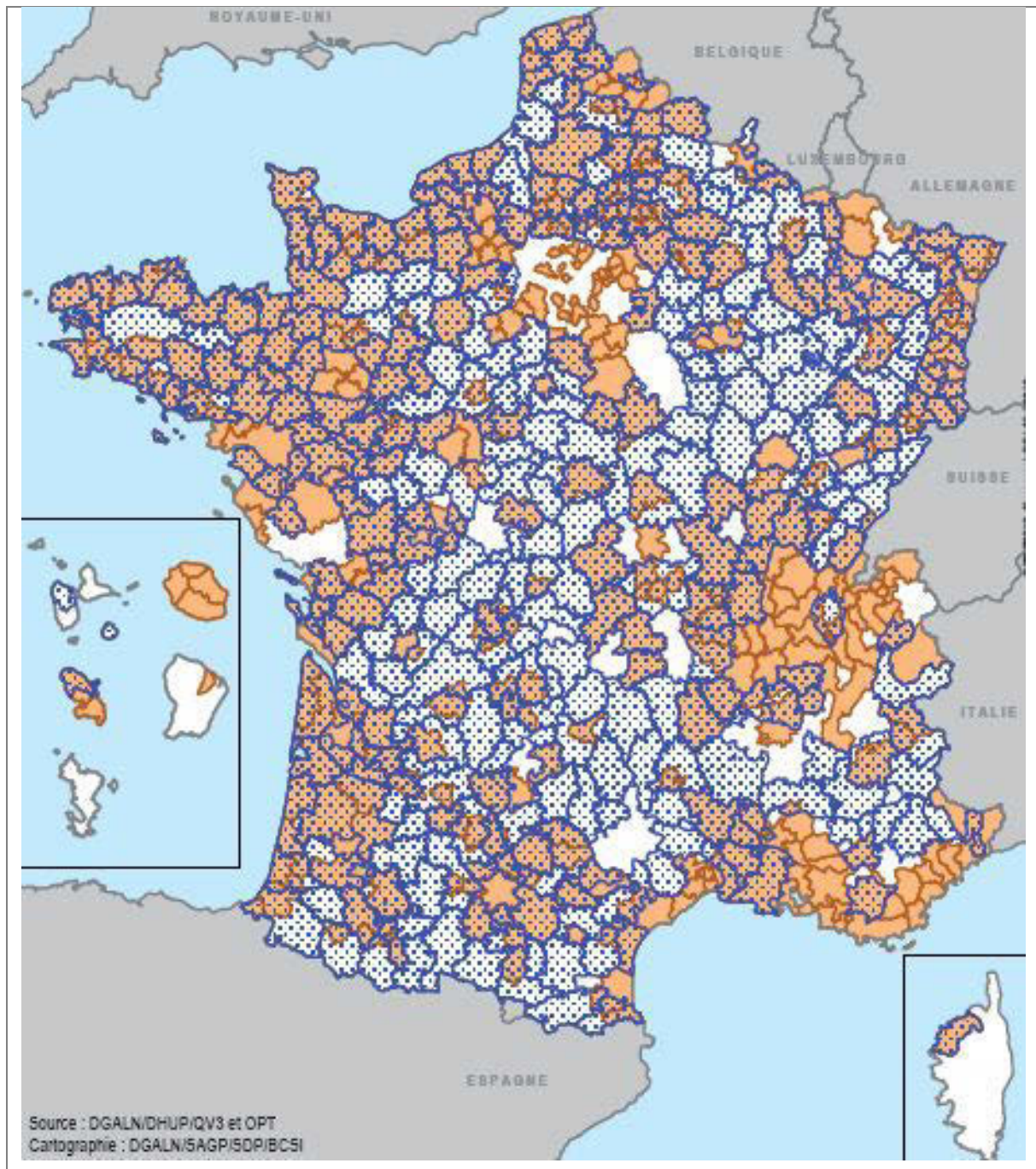
Source : S.Co.T. et dynamiques de territoires au 1<sup>er</sup> janvier 2013 / [www.territoires.gouv.fr](http://www.territoires.gouv.fr)

La superposition des périmètres des S.Co.T. et des aires urbaines permet de montrer la forte dominante des S.Co.T. à caractère urbain ou périurbain.

22 % des S.Co.T. peuvent être considérés comme « ruraux » car non inscrits dans le périmètre d'une aire urbaine.

Au-delà des données factuelles, la carte pose la question de la pertinence des périmètres de S.Co.T. au regard des dimensions des aires urbaines ; on peut notamment pointer les aires urbaines de Lyon, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Rennes...et bien sur la région parisienne.

**Figure 29 - Superposition des S.Co.T. et des pays (1<sup>er</sup> janvier 2013)**



Source : S.Co.T. et dynamiques de territoires au 1<sup>er</sup> janvier 2013 / [www.territoires.gouv.fr](http://www.territoires.gouv.fr)

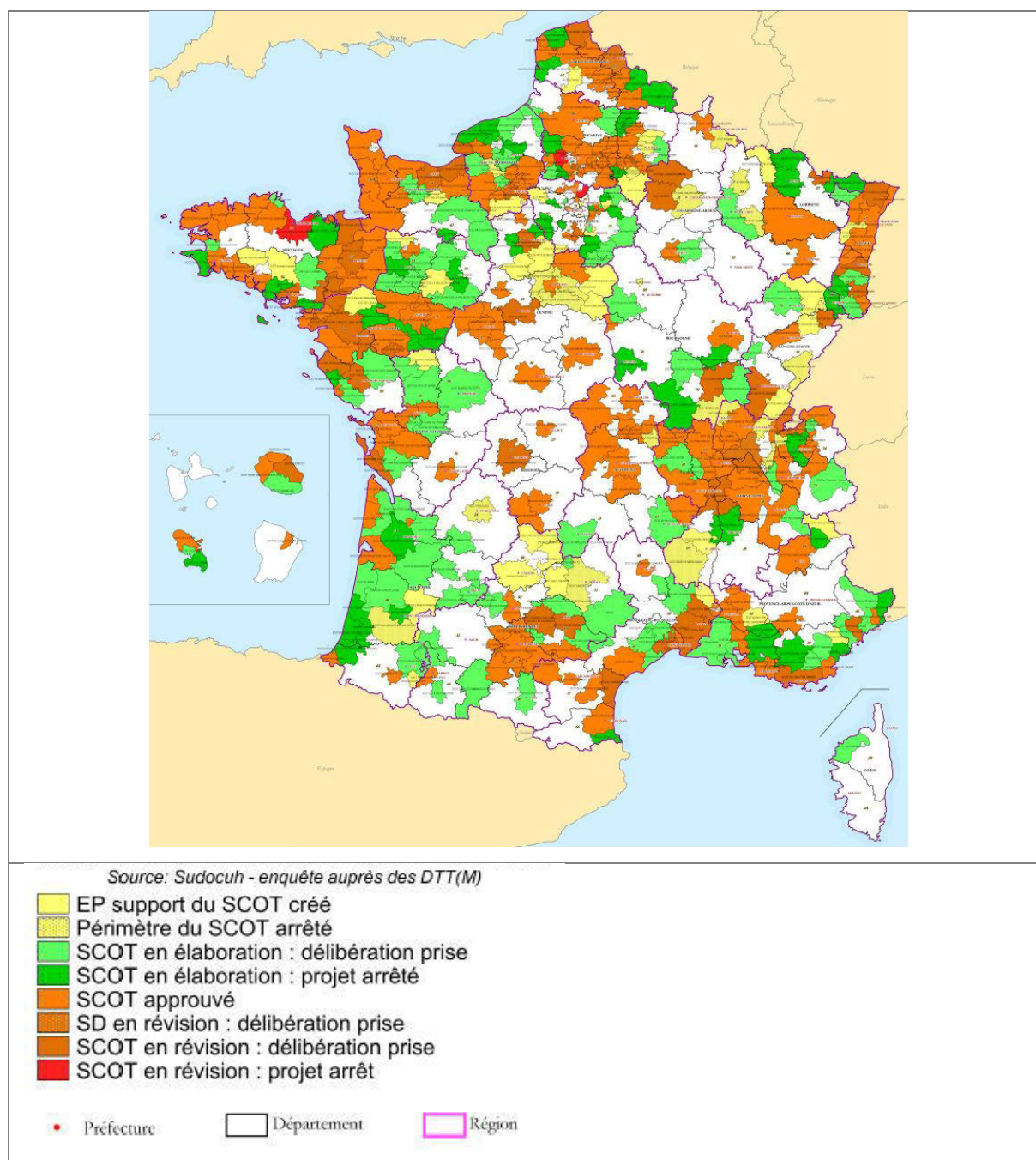
La carte illustre le fort recouvrement des périmètres de S.Co.T. par les pays ; 57 % des pays ne comprenant qu'un seul périmètre de S.Co.T. ; les espaces non couverts par les pays



étant par ailleurs couverts par les périmètres des aires urbaines (Paris, Lyon, Marseille, Nantes, Angers...).

Au 1er janvier 2013, 407 S.Co.T. étaient engagés : 219 approuvés ou arrêtés, 188 en cours ou en projet, représentant 46,3 millions d'habitants (71 % de la population française), 21 208 communes (57,7 % des communes françaises), pour une superficie de 303 550 km<sup>2</sup> (55,2 % du territoire national).

**Figure 30 - Etat d'avancement des S.Co.T. (1 janvier 2014)**



Source : [www.territoires.gouv.fr/cartographie](http://www.territoires.gouv.fr/cartographie) D.G.A.L.N.- Enquête auprès des D.D.T.M.

## 2) L'évaluation environnementale : mesurer les incidences ou contribuer au projet ?

### 2-1) L'évaluation environnementale *ex ante*

S'inscrivant dans le cadre de la directive européenne de 2001<sup>399</sup>, le décret du 23 août 2013 poursuit la « Grenellisation » du Code de l'urbanisme en établissant de manière exhaustive la liste des documents d'urbanisme soumis à la procédure de l'évaluation environnementale<sup>400</sup> (systématiquement pour les Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable [D.T.A.D.D.], le schéma régional d'Île-de-France, les S.Co.T., au cas par cas pour certains P.L.U. et cartes communales).

Dans un renforcement majeur des enjeux environnementaux des documents d'urbanisme, l'exercice d'évaluation environnementale constitue une étape critique et stratégique dans la phase d'élaboration du S.Co.T. Document particulièrement visé par l'autorité environnementale lors de la consultation des Personnes Publiques Associées (P.P.A.) et avant même la mise en enquête publique, il est potentiellement un des points de fragilité du document comme ont pu l'attester les documents angevins étudiés et plus largement les avis formulés par les services de l'Etat sur une série de S.Co.T. récemment arrêtés.

La difficulté et la complexité de l'exercice repose sur deux éléments. Le premier, que nous avons précédemment traité, est lié à la question de l'articulation du document avec les autres plans et programmes. Le second est lié à l'objectif même de cette évaluation qui ne doit pas être *a posteriori* une fois le document établi mais intégrée à l'élaboration du document, dite « *ex-ante* »<sup>401</sup>, démarche d'aide à la décision qui prépare et accompagne la construction du document et permet de l'ajuster tout au long de son élaboration. Ce point d'éclairage sur la

---

<sup>399</sup> Directive 2001/42/CE du 27 juin relative à l'évaluation environnementale des plans et programmes.

La transposition en droit français prévoit que l'évaluation environnementale soit intégrée au rapport de présentation des documents d'urbanisme (ordonnance du 3 juin 2004 et décret du 27 mai 2005 accompagnés d'une circulaire du Ministère en charge de l'équipement du 6 mars 2006).

<sup>400</sup> Il existe trois types d'évaluation : évaluation « *a posteriori* » ou « *ex-post* », évaluation « *a priori* » ou « *ex-ante* » par laquelle on essaie d'anticiper les effets d'une politique et d'en ajuster les contours, évaluation « *en continu* » qui apprécie la cohérence et l'efficacité d'une politique au fur et à mesure de sa mise en œuvre.

<sup>401</sup> « *L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme* », Le guide, Références, Commissariat général au développement durable, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, décembre 2001, 60 p.

Cette notion d'évaluation *ex-ante* avait déjà mise en avant dans un article de 2002 de Jean-Jacques Gougnet (Maître de Conférences à l'Université de Limoges – C.R.I.D.E.A.U.) faisant la distinction entre une évaluation comprise comme une extension des études d'impact traditionnelles avec globalement les mêmes étapes de la procédure et la même méthodologie et une évaluation faisant partie de l'évaluation des politiques publiques, évaluation *ex-ante* ou évaluation stratégique (au stade de l'élaboration de la politique).

portée du document est essentiel pour saisir ce qui dissocie l'évaluation environnementale de l'étude d'impact :

- En premier lieu, le champ illimité de l'étude d'impact qui doit couvrir tous les aspects environnementaux et dans tous ses effets (secondaires, cumulatifs, synergiques, à court, moyen et long terme).
- Ensuite, l'espace pertinent, supposant que l'étude d'impact s'applique à un espace « délimité » pour sa logique écologique ; mais l'évaluation environnementale d'un S.Co.T. peut difficilement produire une succession d'études d'impact « localisées » du fait de la diversité des contextes physiques rencontrés et des différents champs d'action qui se croisent (urbanisme, transports, économie, agriculture, tourisme...). C'est bien là qu'apparaît toute la difficulté et la complexité de l'évaluation environnementale qui doit emboîter toutes ces études à des fins de cohérence d'ensemble.
- Enfin, les différents champs du S.Co.T. ont des temporalités de mise en œuvre très différentes et qui ne sont pas non plus les temporalités des cycles naturels. De plus, la difficulté à apprécier les besoins des générations futures rend encore plus aléatoire une évaluation sur le long terme, sauf à appliquer un principe de précaution pourtant absent de la directive européenne mais présent dans la Constitution de la République française.

Reprenant les termes de l'article de Jean-Jacques Gouguet<sup>402</sup>, l'évaluation environnementale doit analyser les enjeux, expliciter les objectifs et moyens, révéler la stratégie sous-jacente. Une telle évaluation revient à « *explicitement comment on définit et choisit les priorités, comment on détermine et sélectionne les moyens et les financements, comment les contraintes (réglementaires, temporelles, financières) imposent certains choix, comment on doit traduire des ambitions politiques dans différentes normes, comment ensuite, une fois ces choix réalisés, les financements définis, on met en œuvre, dans le temps et dans l'espace, avec des opérateurs, les actions* » (Lacour, 1995).

L'évaluation environnementale ainsi redéfinie reviendrait à apporter la démonstration de la pertinence et de la cohérence des orientations projetées au vu des enjeux mis en avant. Il s'agirait donc, non pas de mesurer la performance sectorielle de différents indicateurs

---

<sup>402</sup> GOUGUET Jean-Jacques, 2002, « *Les problèmes méthodologiques posés par le rapport sur les incidences environnementales : études d'impact sur l'environnement ou évaluation stratégique ?* », in « *L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement* », janvier 2002, Université de Limoges, C.R.I.D.E.A.U., C.I.D.C.E.

environnementaux thématiques, mais à travers l'interdépendance des mesures, d'apprécier l'ampleur des synergies qui se nouent autour de plusieurs points de mesures et déterminer ainsi le « noyau dur » d'actions qui structure de façon cohérente l'ensemble du programme. Ce serait ainsi autour d'actions et d'indicateurs « resserrés », autour de ce noyau dur que devrait se construire l'évaluation environnementale et non se perdre dans une batterie d'indicateurs thématiques dont la lecture risquerait de faire perdre de vue les objectifs à atteindre et les enjeux à traiter.

Cette question « d'indicateurs pertinents » rejoint les travaux conduits notamment par Denis Eckert<sup>403</sup> sur les problématiques d'évaluation et de diagnostic territorial. Les analyses conduites dans ce domaine autour du concept d'évaluation prospective du territoire. L'idée de « performance » introduite en 1996 par Denis Eckert vise à « *mesurer l'activité et le devenir d'un système territorial*<sup>404</sup> » à partir d'indicateurs de potentialités du territoire établis autour des ressources et pressions présentes et selon une double approche qualitative et quantitative. Reprenant la formule de la thèse de Joël Chetelat<sup>405</sup>, « *se prononcer sur le devenir du territoire, sur sa capacité à se maintenir, à se transformer, voire à se détruire, nécessite de se focaliser sur ses tensions ou contraintes* ». Dans la perspective d'apprécier la capacité d'un système territorial à poursuivre une trajectoire d'évolution que l'on qualifiera de durable, l'élaboration d'indicateurs de potentialité s'appuiera, d'une part, sur les ressources, d'autre part, sur les pressions qui sont exercées sur celles-ci<sup>406</sup>.

Ce « noyau dur », qui s'appuierait ainsi sur ces tensions ou contraintes, doit être compris comme le noyau d'indicateurs essentiels au pilotage du programme et qui doit constituer le tableau de bord politique du projet construit autour des champs principaux : consommation foncière, performance énergétique, renforcement de la biodiversité... Au même titre que le conducteur d'un véhicule se contente du compteur de vitesse et du compte tours, le maître d'ouvrage du S.Co.T. doit pouvoir s'appuyer sur quelques données essentielles éclairant le pilotage politique à conduire. Le détail du « contrôle technique » qui est très souvent présenté

---

<sup>403</sup> Denis Eckert, géographe, directeur de recherche au C.N.R.S. et professeur à l'université de Toulouse, a conduit ses travaux de recherche sur la géographie mondiale des villes, en particulier sur la ville de Moscou. Les problématiques développées portent en particulier sur les processus de développement territoriaux et l'évaluation prospective des territoires.

<sup>404</sup> Denis ECKERT, 1996, « *Evaluation et prospective des territoires* », Reclus – La documentation française, Montpellier-Paris.

<sup>405</sup> Joël CHETELAT, 2005, « *Eléments méthodologiques de diagnostic paysager utilisant les systèmes d'information géographiques* », Faculté Environnement naturel, architectural et construit, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne.

<sup>406</sup> Cette approche dynamique suppose d'intégrer notamment le phénomène de décroissance des ressources constituées en stock fini (comme le foncier ou certaines ressources naturelles) et les incidences sur le long terme du renforcement de la pression exercée sur ces ressources non renouvelables.

dans les S.Co.T. à travers une véritable batterie de données (plus d'une centaine sur certains territoires) est certes nécessaire aux techniciens pour s'assurer du bon « fonctionnement » du projet mis en œuvre mais ne doit pas détourner l'attention du maître d'ouvrage de l'objectif à atteindre : le maître d'ouvrage doit se concentrer sur son pilotage et son itinéraire, le technicien sur les niveaux et les outils de navigation.

C'est dans ce sens que devrait être comprise et organisée la nécessité de produire des indicateurs à la fois techniques et politiques. La pression exercée sur le foncier par le phénomène d'étalement urbain, et ses conséquences environnementales corollaires (dégradation de la biodiversité, de la ressources en eau, émissions de gaz à effet de serre...), devrait plaider pour faire du suivi de la consommation foncière un indicateur prépondérant tant sur le plan qualitatif que quantitatif.

#### ***A propos de l'Évaluation environnementale***

##### ***Article R 122-2 du Code de l'urbanisme***

*Le rapport de présentation :*

*4° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement et expose les problèmes posés par l'adoption du schéma sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;*

*5° Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs. Le cas échéant, il explique les raisons pour lesquelles des projets alternatifs ont été écartés, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du schéma ;*

*6° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du schéma sur l'environnement ;*

*7° Définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du schéma prévue par l'article L. 122-14. Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du schéma sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées.*

##### ***Article L 122-13 du Code de l'urbanisme***

*Six ans au plus après la délibération portant approbation du schéma de cohérence territoriale, la dernière délibération portant révision complète de ce schéma, ou de la délibération ayant décidé son maintien en vigueur en application du présent article, l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 procède à une analyse des résultats de l'application du schéma, notamment en matière d'environnement, de transports et de*

*déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace et d'implantations commerciales et délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète. Cette analyse est communiquée au public et à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement, mentionnée à l'article L. 121-12. A défaut d'une telle délibération, le schéma de cohérence territoriale est caduc.*

Source : [Legifrance.gouv.fr](http://Legifrance.gouv.fr)

Malgré tout, cette démarche d'évaluation, inscrite dans un cadre très normatif (état des lieux / analyse des incidences positives et négatives / justification des choix retenus/mesures envisagées pour éviter, réduire ou compenser les conséquences dommageables / définition des indicateurs de suivi/résumé non technique), reste fragile quant à sa fiabilité du fait justement qu'elle oscille encore dans son contenu et sa rédaction entre étude d'impact et évaluation environnementale :

- L'analyse porte non pas sur un projet au sens opérationnel du terme mais sur un scénario d'aménagement dont le contenu et les modalités de mise en œuvre ne seront définis que dans un second temps et par une autre collectivité maître d'ouvrage (commune, communauté de communes...) et dans un horizon temporel allant du court au long terme.
- Les données sur lesquelles s'appuie l'évaluation sont parfois incomplètes ou imprécises (déplacements, économie, biodiversité...), peu actualisées (économie agricole, inventaires faunistiques et floristiques...) ou parfois inexistantes (émission de gaz à effet de serre, changement climatique...).
- L'évaluation ne doit pas être seulement sectorielle mais transversale et en capacité d'apprécier les interactions ou contradictions potentielles entre différents enjeux.
- Dans le jeu complexe de l'articulation avec les autres plans et programmes, le document doit tenir compte des évaluations réalisées en amont (par exemple D.T.A.D.D., .S.D.A.G.E. et S.A.G.E.) et sur lesquelles le S.Co.T. n'a pas de prise directe.
- Une juste évaluation supposerait une approche beaucoup plus « territorialisée » nécessitant de « zoomer » sur les parties du territoire les plus sensibles ou susceptibles d'être les plus concernés par les orientations ou projets retenus ; c'est une difficulté de l'exercice qui doit porter sur une appréciation globale du projet sans basculer dans une démarche d'étude d'impact des projets. Il s'agirait ainsi pour le S.Co.T. de mieux identifier ces secteurs sensibles dans un état des lieux moins généraliste et plus sectorisé.

- Les méthodes de suivi restent encore balbutiantes (choix des indicateurs, rythme de suivi, fournisseurs des données...) du fait notamment de la difficulté de construire un outil assurant la lecture de l'interdépendance des mesures. S'inspirant trop rapidement des méthodes de l'étude d'impact, la tentation est ainsi de constituer une batterie d'indicateurs sectoriels suivis indépendamment les uns des autres pour lesquels des observations mesurables ne sont pas toujours réalisables (comme par exemple pour le changement climatique) et qui peuvent être contradictoires dans les enjeux visés.
- L'indépendance et l'objectivité du bureau d'études dans ce domaine doit être avérée posant ainsi la question de l'intégration de cette compétence dans la maîtrise d'ouvrage.

## 2-2) Evaluation ou fiction environnementale

L'analyse menée sur les différents documents angevins illustre et confirme ces différents points de fragilité de fond et de forme.

Prenant exemple du S.Co.T. du Pays Loire-Angers, une des remarques formulées par l'Etat dans son avis favorable porte sur les modalités de suivi du S.Co.T., modalités distillées dans trois documents : le rapport de présentation, l'Etat initial de l'environnement et le Document d'Orientations Générales. A ces trois documents, il conviendrait d'ajouter le document d'Evaluation environnementale qui présente l'essentiel des incidences du S.Co.T. sur les composantes de l'environnement et les indicateurs de suivi (distinguant les indicateurs d'objectifs environnementaux et indicateurs de suivi de l'état de l'environnement, nuance ne facilitant sans doute pas la compréhension des outils). La complexité du système, la distinction des acteurs (tantôt le syndicat mixte de la région angevine, tantôt l'agglomération angevine) et enfin le nombre d'indicateurs proposés, sans véritable état zéro, est mis en avant avec la remarque « *qu'il serait utile qu'un tableau de synthèse d'indicateurs simples et lisibles permette de mesurer l'atteinte des objectifs du S.Co.T. lors de son réexamen qui doit désormais avoir lieu tous les 6 ans (loi Grenelle 2)* ».

Sur les mesures de suivi, des interrogations portent sur les engagements réellement pris en termes de mise à jour.

Enfin, l'analyse de la méthode employée pour l'évaluation environnementale souligne positivement le fait qu'elle ait été conduite par un bureau d'étude indépendant et tout au long de la l'élaboration du S.Co.T. mais remet en cause la production tardive des schémas de référence qui biaise ainsi l'évaluation qui a pu en être faite.

L'avis conclut à nouveau sur la nécessité de préciser davantage les outils de mesure et de suivi de l'utilisation de l'espace dans la perspective de mise en conformité du S.Co.T. à l'horizon 2016.

Ce point rejoint une des réserves émises par la commission d'enquête dans son avis indiquant que « *les modalités de suivi d'exécution par le S.M.R.A. des objectifs compris dans le S.Co.T. devront être précisées dans le D.O.G.* ».

De même pour le S.Co.T. des Mauges, l'avis réservé émis par les services de l'Etat, et principalement motivé par les mesures proposées en ce qui concerne la consommation foncière, souligne également un problème de méthode quant à la définition du point de référence à partir duquel doit s'effectuer la mesure de la consommation foncière (définition des enveloppes urbaines à partir desquelles sera appréciée la consommation foncière pour tout nouvel aménagement qui sera réalisé à l'extérieur de cette enveloppe).

Elargie aux autres documents du Maine-et-Loire, l'analyse converge sur le fait que l'évaluation environnementale, même si elle est conduite conformément au cadre réglementaire, conduit à la rédaction des incidences positives sous la forme d'une justification du projet proposé sans véritable contre-argumentation du fait de la faiblesse d'analyse des incidences négatives probables ou prévisibles sur le territoire.

La lecture des avis formulés par les services de l'Etat sur les documents étudiés dans le Maine-et-Loire mais aussi dans d'autres départements métropolitains confirme ces différents points de faiblesse : insuffisance ou imprécision des données de l'état initial, manque de lisibilité dans les articulations avec les autres plans et programmes, une analyse des incidences souvent partielle et une appréciation surestimant les incidences positives du projet sans véritable argumentation et comptant sur les effets de bonnes intentions affichées dans le P.A.D.D. ou le D.O.G. mais sans véritables traductions prescriptives. Ainsi, le risque apparaît-il clairement de glisser de ce qui devrait être une évaluation (avec les limites que nous avons exposées) vers une fiction environnementale<sup>407</sup>. Cette question soulève également la dimension de l'évaluation « en continu » du projet permettant justement de piloter et ajuster le projet au fur et à mesure de sa mise en œuvre mais qui se confronte là encore aux moyens, outils et méthodes à mobiliser, aspects que nous aborderons dans le dernier chapitre.

---

<sup>407</sup> Sans entrer dans une approche sémantique du terme de fiction, il faut comprendre cette notion non pas au sens d'une invention fabuleuse ou de faits fictifs mais davantage au sens du droit associant le terme au sens de supposition. Nous aurions pu également parler d'évaluation environnementale « virtuelle » dans le sens « d'un état potentiel susceptible d'actualisation » (Pierre Lévy, *Qu'est-ce que le virtuel ?*, 1995). La vacuité de certaines données associée à une multiplicité de paramètres évolutifs donne à l'évaluation environnementale un caractère imprévisible pouvant être qualifié de virtuel.



Mais au-delà des points qui concernent spécifiquement chaque document, le point commun le plus significatif sur l'ensemble des avis émis porte sur la consommation foncière qui constitue désormais la clef de voûte environnementale du S.Co.T.

- *La consommation foncière, point clé de l'évaluation*

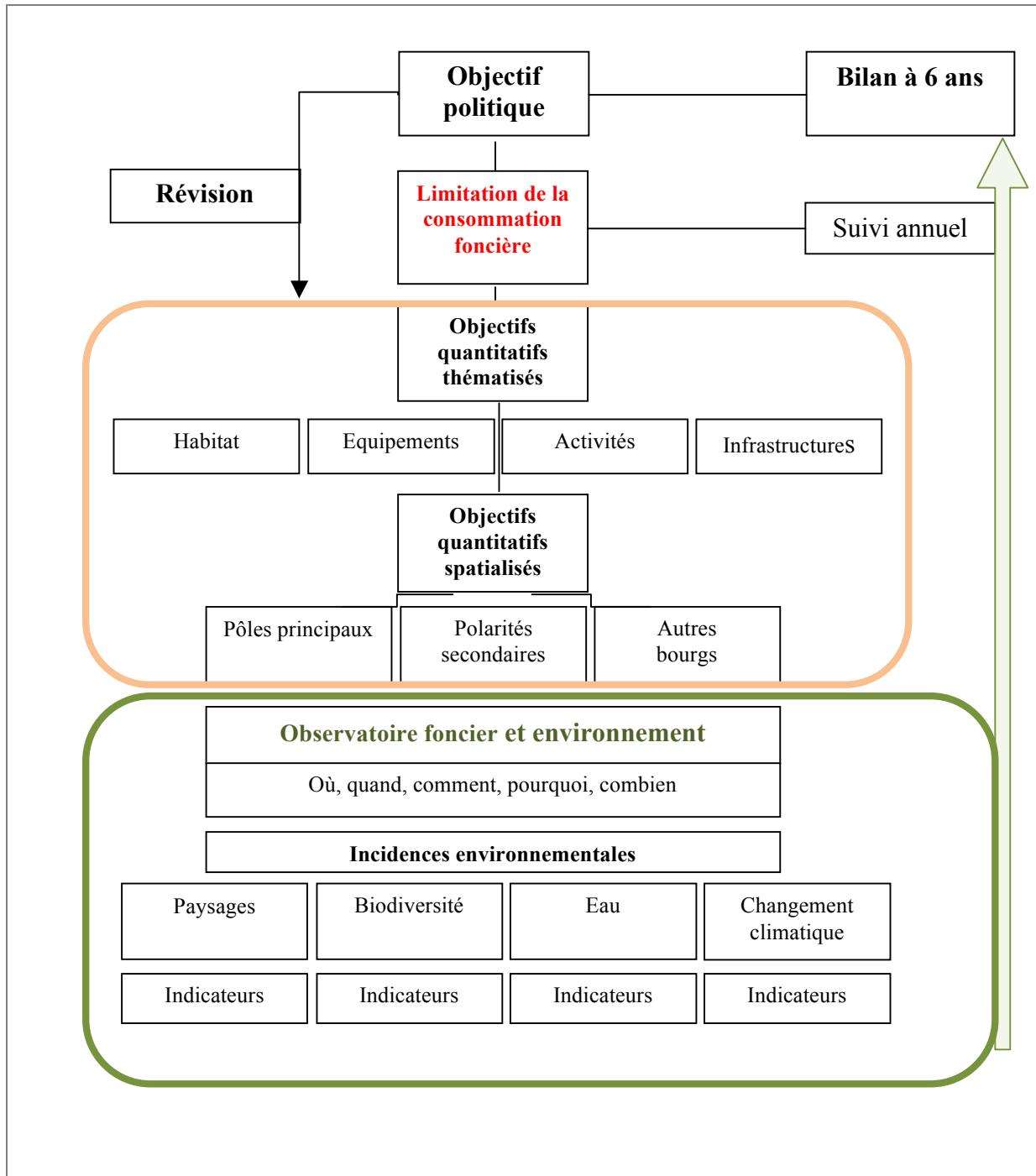
Dans son guide sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, le commissariat général au développement durable situe la consommation foncière comme un des principaux déterminants des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement. Les documents d'urbanisme sont ainsi affichés comme des leviers majeurs pour la maîtrise de l'étalement urbain et de ses conséquences environnementales. Le rôle accru donné à ces documents en matière de maîtrise de la consommation foncière induit le renforcement des exigences de l'évaluation de la consommation d'espace sous trois aspects : les aspects quantitatifs, qualitatifs et territoriaux.

Sur les aspects territoriaux, et rejoignant les remarques formulées précédemment sur la dimension « territorialisée » du diagnostic, le guide préconise une analyse portant plus particulièrement sur les points suivants : la localisation des extensions urbaines au regard de la trame verte et bleue du territoire, l'insertion et l'articulation des extensions urbaines avec le tissu existant (entrées de ville, périphéries de villages...), les conséquences en termes d'imperméabilisation et de ruissellement, l'articulation entre extensions urbaines et transports collectifs. Il s'agit en résumé d'assurer une programmation et un suivi « territorialisé » sur les espaces identifiés dans le document comme particulièrement exposés au risque d'une consommation foncière, et qui, malgré l'échelle d'élaboration d'un S.Co.T., ne peuvent être ignorés par les auteurs du document.

Sur les aspects quantitatifs, plusieurs critères d'analyse sont proposés : rythme annuel de consommation, part des espaces artificialisés par rapport aux espaces naturels et agricoles, intensité de la consommation d'espace (en la rapportant à la population et aux emplois attendus).

Enfin sur les aspects qualitatifs, le guide souligne la nécessité d'apprécier les effets et incidences selon la nature des projets ou des usages des sols. Mais c'est sans doute sur ce dernier point que se situe la limite de l'exercice d'évaluation environnementale *ex-ante* par rapport à une étude d'impact qui porterait sur un projet dont le périmètre et les caractéristiques techniques seraient clairement définis, ce qui n'est pas le cas dans le contenu et l'échelle d'intervention actuels des S.Co.T.

**Figure 31 - La consommation foncière, point clé de l'évaluation**



**Le projet de territoire défini dans le S.Co.T. :  
organisation territoriale et objectifs**

**L'évaluation du projet : une mesure de la  
consommation foncière au service des  
incidences environnementales**

Source : Jean-Pierre DUCOS Janvier 2015

- *La biodiversité, une affaire d'experts*

Dans le cadre des travaux conduits au plan national pour la mise en œuvre des Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique, le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie a publié en novembre 2013 une note<sup>408</sup> relative au dispositif de suivi et d'évaluation de ces schémas. Cette note peut être considérée comme un élément de méthode et de doctrine quant au suivi des données en matière de biodiversité transposable aux documents d'urbanisme. Répondant aux enjeux de préservation nationaux exprimés dans la Stratégie Nationale pour la Biodiversité, l'évaluation des S.R.C.E. suppose de s'appuyer sur le suivi de la mise en œuvre effective de la trame verte et bleue dans les documents aval (S.Co.T., P.L.U.) et, à ce titre, pose le cadre de cette évaluation notamment dans le choix des indicateurs de suivi. Souhaitant une approche dite « pragmatique et priorisée », la note propose plusieurs critères pour le choix des indicateurs : pertinence de l'indicateur, faisabilité technique, accessibilité en termes de moyens, dates de renseignement, ancrage de l'indicateur sur le territoire par sa spatialisation, distinction de la valeur de l'indicateur selon les éléments de la trame verte et bleue, pertinence du référentiel existant. Considérant que « *le choix des indicateurs en appliquant les critères ci-dessus peut s'avérer ardu* », la note souligne « *qu'il est souvent difficile d'évaluer avec exactitude la faisabilité* », notamment du fait de la disponibilité de l'information et des données de base, de la méthode utilisée et du caractère exploratoire de la méthode lorsque les données ne sont pas encore disponibles<sup>409</sup>.

Autant dire que l'évaluation environnementale dans le domaine de la biodiversité apparaît clairement comme une affaire d'experts pour laquelle le S.Co.T. ne peut que s'appuyer sur des données de synthèse fournies par les organismes compétents et rend d'autant plus complexe la question du suivi en continu du projet compte tenu de la difficulté à mobiliser des données à un rythme régulier. La question de l'articulation avec les autres plans et programmes réapparaît ainsi, non plus dans une simple notion de prise en compte, mais dans une « articulation fonctionnelle » supposant que les indicateurs retenus au niveau régional du

---

<sup>408</sup> « Proposition pour le dispositif de suivi et d'évaluation d'un Schéma régional de Cohérence Ecologique », novembre 2013, Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, I.R.S.T.E.A., T.E.T.I.S., O.N.E.M.A., Muséum National d'Histoire Naturelle.

<sup>409</sup> La grille proposée dans la note précédemment citée mentionne une cinquantaine d'indicateurs organisés autour de quatre grands objectifs et de dix-neuf questions faisant référence au principe d'efficacité, d'efficience ou de pertinence de l'indicateur : *Quels est l'effet de la mise en œuvre du S.R.C.E. sur la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques du territoire (efficacité) ? Les choix des éléments de trame verte et bleue et les objectifs définis dans le S.R.C.E. sont-ils pertinents par rapport aux enjeux régionaux ? (Pertinence) ? Quel est le niveau de mise en œuvre des actions figurant dans le plan d'actions du S.R.C.E. (Efficience) ?...*

S.R.C.E. soient connectés et relayés à l'échelle des territoires d'élaboration des S.Co.T. Mais ce « pontage » entre le niveau local et l'échelle de suivi régionale supposerait le déploiement dans les territoires d'une ingénierie écologique<sup>410</sup> pour l'instant absente ou très insuffisante. C'est ce que tente de pallier l'initiative prise par le Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche avec la création de l'Observatoire Agricole de la Biodiversité que nous avons évoqué précédemment et qui a pour ambition de s'appuyer sur les acteurs du monde agricole pour alimenter cet observatoire de la biodiversité en secteur agricole.

- *Le paysage, un thème inévaluable ?*

Comme nous l'avons souligné précédemment dans le paragraphe relatif aux plans et programmes, le sujet du paysage est assez abondamment traité dans les S.Co.T., au moins dans sa partie d'état des lieux. S'appuyant sur les éléments de méthode proposés par le Certu<sup>411</sup> et présentés en annexe, on constate que le sujet pourrait être encore plus largement fourni si les documents reprenaient point par point les questionnements soulevés. Deux problématiques apparaissent cependant clairement à la lecture du document et constituent les deux pierres d'achoppement dans ce domaine. La première problématique est liée à l'échelle de l'évaluation. En effet, le S.Co.T pose des orientations générales, plus ou moins précisément localisées (zones d'extensions urbaines, espaces de redensification, projet de renforcement d'infrastructures...); comment dans ce cadre apprécier les incidences de projets dont le détail technique n'est pas connu par les auteurs du S.Co.T. ? Comment évaluer les incidences environnementales d'une intention ? La deuxième problématique est liée à la dimension sociale et culturelle du sujet. Lorsqu'il est écrit que l'état initial peut porter sur la « *sensibilité locale et l'identité culturelle liées au patrimoine naturel et au paysage* », « *les potentialités de valorisation sociale, culturelle (...)* », la question de l'évaluation introduit dans ce sens le concept « d'acceptabilité sociale » du projet que nous développerons plus loin et qui concerne plus largement l'ensemble des thèmes traités dans le S.Co.T. voire l'esprit même du S.Co.T.

---

<sup>410</sup> Nous entendons par ingénierie écologique les organismes ayant des compétences dans ce domaine et étant en capacité de mener des missions d'inventaires, de suivi, de définition de plan de gestion de milieux naturels (Ligue de Protection des Oiseaux, Centres Permanents d'Initiatives pour l'Environnement, Conservatoires des milieux naturels, bureaux d'études environnementalistes...).

<sup>411</sup> Voir Annexe 9 : Les thèmes de l'état initial de l'environnement et de l'évaluation – Fiche méthode 7

- *L'eau face à la question de la ressource, des milieux et des échelles*

Comme nous l'avons déjà abordé dans le paragraphe consacré aux plans et programmes, la principale difficulté dans le domaine de l'eau est le rôle intégrateur et fédérateur du S.Co.T. qui doit faire face à une multitude d'acteurs et d'outils intervenant, d'une part, sur l'aspect de la ressource, d'autre part, sur l'aspect des milieux aquatiques. Fédérant les deux aspects, la politique de l'eau s'est organisée en France depuis 1964 autour de six bassins hydrographiques, chaque bassin voyant l'installation de deux instances : le comité de bassin et l'agence de l'eau<sup>412</sup>. Les comités de bassins élaborent des plans d'action à travers les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux qui fixent les orientations fondamentales de la politique de l'eau pour quinze ans. Pour élaborer les S.D.A.G.E., les comités de bassins s'appuient sur les avis de commissions où siègent les différents usagers et utilisateurs. Si nécessaire, les priorités des S.D.A.G.E. sont ensuite déclinées à l'échelon local au niveau des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux qui concernent des unités hydrographiques limitées et sur lesquelles interviennent les commissions locales de l'eau.

Le S.Co.T. constitue ainsi une nouvelle « maille » territoriale à l'échelle des S.A.G.E., pouvant recouvrir un ou plusieurs périmètres. Cette organisation « en cascade » situe le S.Co.T. dans une application très locale des grandes orientations prises à l'échelle des bassins hydrographiques. N'ayant par ailleurs qu'une capacité opérationnelle très indirecte sur le sujet (limitation de l'imperméabilisation, respect des règles de protection des captages, conditionnement de l'ouverture à l'urbanisation aux capacités épuratoires et de ressources...), on comprend la difficulté pour le document à mener une évaluation environnementale « opérationnelle » ; il s'agira davantage, dans l'esprit d'une évaluation *ex-ante*, de montrer l'absence d'incompatibilité du projet de territoire avec les grandes orientations fixés dans les S.D.A.G.E. et les S.A.G.E.

Illustrant à partir du cas de l'eau les principes de prise en compte des interactions, le schéma témoigne surtout de la complexité des articulations entre les différentes problématiques environnementales mais aussi de la difficulté à rendre lisibles les réponses

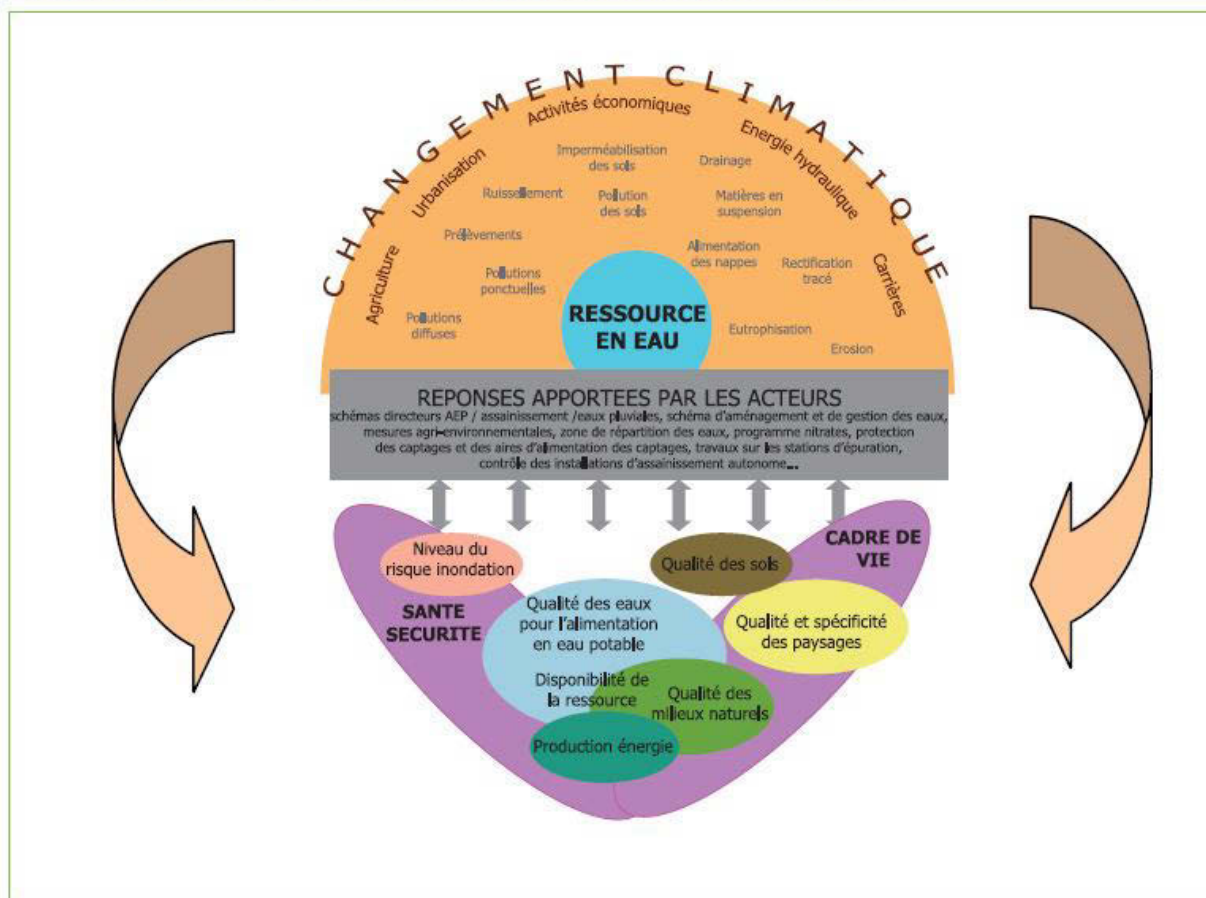
---

<sup>412</sup> Le comité de bassin constitue « le parlement local de l'eau », instance qui élabore la politique de gestion de l'eau ; l'agence de l'eau est l'organisme exécutif chargé de mettre en œuvre cette politique. Un préfet et un délégué de bassin coordonnent les actions menées dans les différents départements et régions du bassin.

apportées et surtout l'évaluation de leur efficacité dans un jeu d'acteurs et de mesures qui dilue les actions et les responsabilités.

**Figure 31 - Les thèmes de l'état initial de l'environnement et de l'évaluation - Fiche méthode 7**

*Schématisation des interrelations entre le thème de la ressource en eau, les grandes pressions anthropiques, les réponses apportées par les actions menées localement et l'état de la ressource*



Source : Fiche méthode 7, Les thèmes de l'état initial de l'environnement et de l'évaluation – Références- L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme – Les fiches, Certu, décembre 2011

Néanmoins, un sujet émergent apparaît dans les publications récentes en lien avec la question du changement climatique : celui du risque d'épuisement de la ressource. Dans un document publié en août 2010<sup>413</sup>, la commission européenne attirait l'attention sur le risque d'approvisionnement en eau qui concernerait près de la moitié de la population européenne. Plusieurs pays méditerranéens (Malte, Chypre, l'Italie, l'Espagne) seraient déjà en situation

<sup>413</sup> « Rareté de l'eau et sécheresse au sein de l'Union européenne », août 2010, Commission européenne, Office des publications.

de pression avec un indice de 20 %<sup>414</sup> ; les périodes de sécheresse pouvant faire monter cet indice à 40 % ce qui signifie une situation de stress hydrique. Avec une prévision d'augmentation de la consommation de plus 16 % à l'horizon 2030, la pression sur la ressource est encore plus prégnante. Plus récemment et à l'échelle régionale, le Schéma Régional Climat-Air-Energie de la région des Pays de la Loire arrêté le 18 avril 2014 faisait apparaître dans ses scénarios de changement climatique la baisse généralisée des précipitations moyennes annuelles et l'augmentation significative des épisodes de sécheresse (jusqu'à 40 % du temps à l'horizon 2080) avec ses incidences sur la ressource en eau : baisse des écoulements de surface et du niveau des nappes, dégradation de la qualité des eaux du fait de la concentration des polluants...

Cette dimension qui est peu mise en avant compte tenu de la disponibilité actuelle des ressources constitue un des enjeux majeurs de l'évaluation environnementale des S.Co.T. de demain.

#### - *Le changement climatique, partout et nulle part*

Si la question du changement climatique est bien évoquée dans tous les documents étudiés, sa prise en compte dans l'évaluation environnementale se traduit principalement par un suivi des recommandations et mesures énoncées en faveur de la réduction de la consommation des énergies fossiles et du développement du recours aux énergies renouvelables. Lorsque des bilans d'émissions des gaz à effet de serre (bilan carbone) ont été réalisés, leur actualisation fait évidemment partie des indicateurs mis en avant de même que l'évolution de la part de production des énergies renouvelables dans la consommation énergétique globale. Mais pour autant, et malgré l'élaboration de Plan Climat-Energie Territoriaux<sup>415</sup>, la prise en compte du changement climatique dans le projet d'aménagement du territoire élaboré par les S.Co.T. reste balbutiante ; comptant sur l'efficacité des mesures prises dans le domaine de l'urbanisme pour réduire les consommations énergétiques et limiter les émissions de gaz à effet de serre, les documents n'abordent dans aucun de leurs scénarios les incidences possibles du changement climatique, renvoyant sans doute cet exercice à la phase de révision du S.Co.T. Même si la transposition au plan local d'évolutions planétaires reste délicate et aléatoire, l'exercice devra prendre une part plus significative dans les S.Co.T.

---

<sup>414</sup> Rapport entre la quantité d'eau captée chaque année et la totalité des ressources en eau douce disponible à long terme.

<sup>415</sup> 404 P.C.E.T. seraient actuellement élaborés ou en cours d'élaboration en France. (Source : Observatoire P.C.E.T. - A.D.E.M.E.)

à venir compte tenu de l'élaboration récente des Schémas Régionaux Climat-Air-Energie (S.R.C.A.E.) mettant en avant cette problématique.

En effet et à titre d'exemple, le S.R.C.A.E. de la région des Pays de la Loire arrêté le 18 avril 2014 consacre son quatrième chapitre à l'objectif de « *S'inscrire dans une stratégie d'adaptation au changement climatique* ». S'appuyant sur trois des quatre scénarios du G.I.E.C.<sup>416</sup>, le document souligne l'impact du changement climatique et la vulnérabilité<sup>417</sup> du territoire régional par secteur :

- Pour la ressource en eau : baisse des écoulements de surface et du niveau des nappes, amplification des tensions existantes entre les usages (eau potable, irrigation, refroidissement...), dégradation de la qualité des eaux, perturbation des écosystèmes aquatiques.
- Pour les risques naturels : aggravation de l'intensité et de la fréquence des submersions marines, aggravation de l'érosion du trait de côte, augmentation de la fréquence d'événements pluvieux extrêmes, augmentation du risque de retrait-gonflement des argiles, exposition plus forte aux feux de forêts.
- Pour l'agriculture et l'élevage : augmentation des rendements annuels pour les cultures d'hiver mais baisse des rendements d'été due à une augmentation du stress hydrique, augmentation de la durée de végétation des prairies pouvant être favorable à l'élevage mais contrebalancée par les effets des sécheresses, opportunité pour la

---

<sup>416</sup> Les scénarios ont été réalisés à partir du modèle Arpège-Climat, modèle de projection du climat global réalisé par le Centre National de la Recherche Météorologique qui constitue l'un des modèles climatiques de référence retenus par le G.I.E.C. pour ses exercices de simulation. Le modèle établit un modèle optimiste (B1), médian (A1B) et un modèle pessimiste (A2).

A l'horizon 2030, la modélisation prévoit pour le territoire régional une hausse des températures moyennes annuelles comprise entre 0,8 et 1,4°C, une diminution modérée mais généralisée des précipitations annuelles moyennes et une augmentation des épisodes de sécheresses (10 à 30 % du temps avec des pics à 40 %). A l'horizon 2050, il est probable que la hausse des températures va se poursuivre avec des écarts à la référence qui pourraient atteindre 3°C en été ; augmentation des disparités saisonnières et territoriales dans la diminution des précipitations moyennes (baisse affectant plus particulièrement le littoral). Le nombre de jours de canicule augmente et de manière plus significative dans le sud de la région. Les sécheresses s'aggravent avec certaines zones où le temps passé en état de sécheresse pourrait s'élever à 50 %. A l'horizon 2080, il est probable que les tendances s'aggravent avec une hausse des températures moyennes estivales de + 5,5°C et de 1,4 à 3°C pour les températures moyennes hivernales. Les précipitations moyennes annuelles diminuent avec un phénomène plus marqué sur le littoral. Le nombre de jours de canicule augmente significativement. L'état de sécheresse représente 40 % du temps passé sur l'ensemble du territoire, ce chiffre s'élevant à 60 et 80 % dans les scénarios les plus pessimistes.

<sup>417</sup> On peut noter que la plupart des approches relatives à l'adaptation au changement climatique développent d'abord les aspects négatifs ou néfastes de ce changement. Mais un certain nombre d'articles issus du monde de la recherche soulignent également certains effets positifs de ce changement : effet positif sur la productivité du riz à Madagascar (Cirad, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement), augmentation du taux de photosynthèse favorisant la croissance et le rendement des arbres et des forêts (F.A.O.), avancement des dates de récoltes, développement du couvert végétal dans certaines régions constituant de nouveaux puits de carbone, augmentation des ressources en eau dans certaines régions sèches tropicales et subtropicales.



viticulture sur le court terme mais stress hydrique sur le long terme, vulnérabilité de l'élevage liée à la sensibilité de l'alimentation animale à la variabilité climatique.

- Pour la biodiversité et les forêts : aggravation des étages estivaux créant des discontinuités écologiques, dépérissement des forêts habituées au climat doux et humide, modification de la distribution spatiale de certaines espèces, développement des essences laté-méditerranéennes<sup>418</sup>, développement des espèces invasives, déplacement vers le nord des espèces faunistiques et floristiques et réduction de l'espace disponible pour certaines autres.
- Pour l'urbanisme, le cadre bâti et les transports : inconfort thermique dans les villes et bâtiments inadaptés du fait de la hausse des températures et des vagues de chaleur, augmentation des risques naturels, impact des événements extrêmes sur les infrastructures de transport.
- Pour la santé : impact sanitaire des épisodes caniculaires et de la dégradation de la qualité de l'air, émergence ou réémergence de maladies infectieuses tropicales, dégradation de la quantité et de la qualité de l'eau distribuée, développement plus important des phytoplanctons, cyanobactéries et algues vertes dans les eaux de baignade.

Trois fiches d'orientations reprenant chacun des thèmes précédents énoncent les mesures à engager dont certaines intéressent directement les documents d'urbanisme. Si ces orientations doivent bien être comprises comme des mesures d'accompagnement à l'adaptation à ce changement climatique, la grande question reste en premier lieu celle d'établir un projet d'aménagement basé sur un nouveau scénario énergétique alternatif aux énergies fossiles, principale cause des émissions de gaz à effet de serre et du réchauffement climatique. A ce titre, on peut considérer que si l'évaluation environnementale dans sa forme actuelle répond à cette exigence d'apprécier la pertinence des mesures d'accompagnement proposées (en particulier sur les aspects de maîtrise énergétique et de recours aux énergies renouvelables), le véritable niveau auquel doivent se situer les S.Co.T. de demain soit celui d'un projet d'aménagement du territoire construit sur un nouveau modèle énergétique comme

---

<sup>418</sup> On compte environ cent espèces latéméditerranéennes qui font partie de la flore du Bassin de Paris et de l'Alsace. Il s'agit des espèces qui poussent à l'extérieur de la limite de l'Olivier (dite essence euméditerranéenne) et plus particulièrement les plus éloignées de leur bassin d'origine (Henri Gaussen, 1933, *Géographie des Plantes*, Armand Colin).

par exemple celui esquissé par les « Smart Grids<sup>419</sup> ». Les outils actuels d'accompagnement de ce qu'il est convenu d'appeler la transition énergétique (et en particulier les Plans Climat-Energie Territoriaux) pourraient apparaître comme des outils nécessaires mais très en-deçà des enjeux posés et des objectifs à atteindre. Le caractère plus incitatif qu'obligatoire de ces démarches et leur orientation plus pédagogique qu'opérationnelle tend à les inscrire dans la sphère des outils plus « participatifs » que « réglementaires » et dont la portée reste conditionnée par le niveau d'appropriation et de portage des élus.

Les expériences de Plans Climat-Energie Territoriaux présentées à l'occasion du colloque de 2012 à Nantes sur les Plans Climat-Energie Territoriaux<sup>420</sup> montrent combien l'intégration des incidences du changement climatique reste difficile sur le fond et la forme. Sur le fond, les incidences possibles de ce changement sont d'une telle ampleur et concernent un champ tellement large d'application qu'il semble difficile pour les décideurs d'en prendre la mesure réelle et d'en tirer les justes décisions. Les divergences de points de vue liées à des intérêts particuliers (par exemple autour de la question de l'impact du changement climatique sur la ressource en eau) ne permettent pas de prendre des mesures à la hauteur des questions posées et de long terme compte tenu de l'immédiateté des réponses apportées aux demandes, revendications et exigences exprimées par les différents utilisateurs. Sur la forme, les mesures mises en œuvre dans ces démarches relèvent davantage de la pédagogie et de l'incitation<sup>421</sup> que de l'opérationnalité ; bien qu'étant indispensable et sans doute le préalable incontournable pour passer à une phase opérationnelle, cette pédagogie par l'action est-elle véritablement à la hauteur des enjeux pour contrecarrer les évolutions tendancielle en matière de consommation énergétique et pour poursuivre la réduction des émissions de gaz à effet de serre<sup>422</sup> ? Sont-elles véritablement en mesure d'infléchir la tendance à la hausse des émissions

---

<sup>419</sup> Plusieurs définitions se côtoient mais on peut retenir la définition proposée par le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie : un « Smart Grid » est un système électrique capable d'intégrer de manière intelligente les actions des différents utilisateurs, consommateurs et/ou producteurs afin de maintenir une fourniture d'électricité efficace, durable, économique et sécurisée. Les principales caractéristiques de ces réseaux électriques intelligents : un réseau numérique, bidirectionnel, communicant sur l'ensemble du réseau, une gestion de l'équilibre du système électrique entre la demande et la consommation, une production décentralisée (intégrant l'intermittence de la production des énergies renouvelables), des consommateurs acteurs.

<sup>420</sup> Plans Climat-Energie Territoriaux, 2<sup>ème</sup> colloque national, 9 et 10 octobre 2012, Nantes.

<sup>421</sup> On pourrait citer dans ce sens les démarches initiées par le Parc Naturel Loire-Anjou-Touraine avec son spectacle, « *Atmosphère, atmosphère* », les rencontres de bistrot organisées par le Pays Pyrénées-Méditerranée, les défis « *familles à énergie positives* » animés par les espaces Info-Energie...

<sup>422</sup> Les émissions de référence des engagements français dans le cadre du protocole de Kyoto ont été fixées à un niveau de 563,9 Mt eq. CO<sup>2</sup>. Entre 1990 et 2011, les émissions de gaz à effet de serre ont diminué de 13,9 % pour atteindre 485,5 Mt eq. CO<sup>2</sup> en 2011. Cette baisse peut être attribuée aux progrès réalisés dans le secteur industriel en matière d'émission de gaz à effet de serre mais aussi au ralentissement de l'activité industrielle (recul du secteur industriel, délocalisations).

de gaz à effet de serre liées aux transports et au développement urbain ? Tels sont les deux secteurs sur lesquels l'évaluation environnementale devrait mettre l'accent en matière d'incidences sur le changement climatique, avec les difficultés de déployer des outils de suivi et de mesure relativement lourds et onéreux (bilan carbone par exemple). Mais au-delà du suivi, c'est aussi déployer des outils prospectifs permettant d'esquisser les incidences des scénarios proposés dans ce domaine. Le cas des documents angevins étudiés est assez explicite dans ce domaine. Si tous les S.Co.T. convergent vers une logique d'organisation territoriale « polarisée », hiérarchisant et limitant le développement urbain autour de trois niveaux territoriaux (pôle principal, secondaire et autres bourgs ruraux), aucun des documents n'a tenté d'apprécier l'incidence de cette organisation sur les émissions de gaz à effet de serre dues à la poursuite des déplacements automobiles et pour lesquels, en l'absence d'infrastructure collective de transport, les solutions alternatives proposées ne sont pas à la hauteur du trafic potentiellement généré (transport à la demande, covoiturage, rabattement vers les gares TER...). Cet exercice est d'autant plus complexe qu'il devrait également intégrer les logiques d'implantation des ménages en fonction de la localisation des lieux d'emploi des différents membres constitutifs du foyer mais aussi d'une logique économique où le choix du lieu de vie est aussi conditionné par le marché immobilier. Avec le risque de voir émerger des choix paradoxaux d'implantation, hors des logiques de polarités inscrites dans les S.Co.T., mais motivés par un arbitrage couplant coût et distance au lieu de travail/coût d'investissement immobilier.

Enfin, l'absence de remarques dans les avis formulés par les services de l'Etat et l'autorité environnementale dans ce domaine témoigne d'une certaine « latitude » laissée aux collectivités compte tenu de la difficulté méthodologique à apprécier les incidences du projet proposé sur le changement climatique et les mesures d'accompagnement et d'adaptation à prendre dans ce sens.

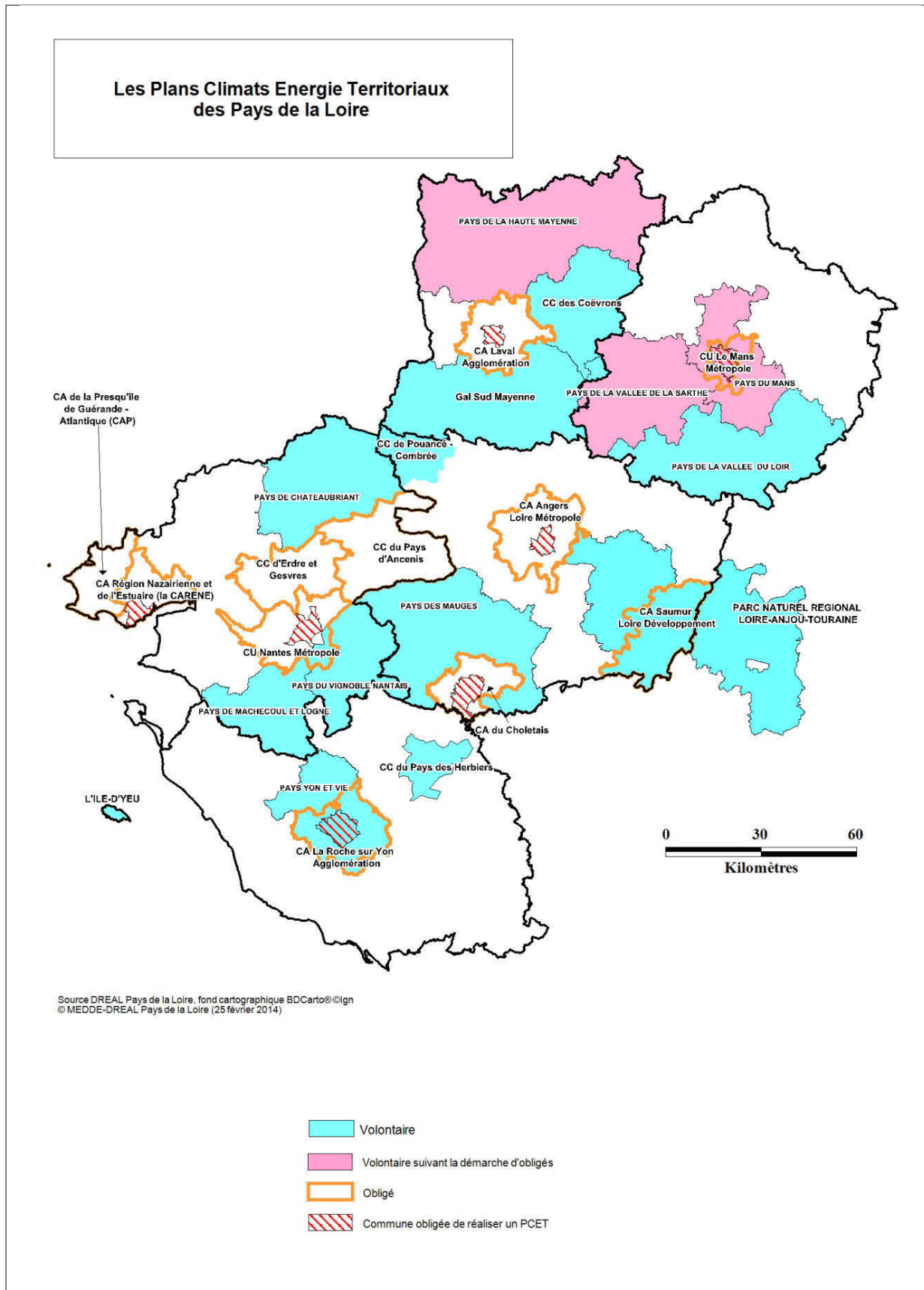
Institué par le Plan climat national et repris par la loi Grenelle 1 et la loi Grenelle 2, le P.C.E.T. constitue un cadre d'engagement pour le territoire. Le P.C.E.T. vise deux objectifs :

- l'atténuation, il s'agit de limiter l'impact du territoire sur le climat en réduisant les émissions de gaz à effet de serre dans la perspective du facteur 4 (diviser par 4 ces émissions d'ici 2050);
- l'adaptation, il s'agit de réduire la vulnérabilité du territoire puisqu'il est désormais établi que les impacts du changement climatique ne pourront plus être intégralement évités. Le P.C.E.T. vient s'intégrer au projet politique de la collectivité. Si un Agenda 21 local préexiste,

le P.C.E.T. en renforce le volet « Energie-Climat ». Comme l'impose la loi Grenelle 2 (Art. L. 229-26) : « les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes ou communautés de communes de plus de 50 000 habitants doivent avoir adopté un plan climat-énergie territorial pour le 31 décembre 2012. ». Pour les Pays de la Loire, 24 collectivités ont l'obligation de réaliser un P.C.E.T.

A la veille de l'échéance de 2012, le colloque qui s'était tenu à Nantes les 9 et 10 octobre 2012 faisait état de 458 P.C.E.T. identifiés. Mais sur les 500 collectivités obligatoires, seules 283 avaient initié la démarche et parmi les collectivités ayant engagé la démarche, un certain nombre n'ont pas reconduit de moyens pour animer le plan ; c'est par exemple le cas du pays des Mauges dans le Maine-et-Loire.

**Figure 33 - Les Plans Climat-Energie Territoriaux en Pays de la Loire  
(situation au 25 février 2014)**



Source : [www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr](http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr)

## 2-3) L'évaluation environnementale, un équilibre à clarifier

Dans un rapport<sup>423</sup> de 2002 du Conseil général des Ponts et Chaussées relatif à la transposition de la directive européenne sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes, les auteurs proposaient « *la construction d'indicateurs globaux adaptés au niveau et à l'échelle de l'évaluation* » et relevaient « *la contradiction apparente entre intégration de l'environnement dans les études et la production d'un rapport spécifique d'évaluation environnementale* ». Le rapport soulignait trois objectifs essentiels :

- L'équilibre entre l'évaluation environnementale et les évaluations sociales et économiques ;
- Le changement de nature entre les études d'impact et les évaluations environnementales des plans et programmes, ces derniers devant s'inscrire dans une approche systémique ;
- L'équilibre entre la pression contraignante des textes et la nécessaire marge de manœuvre pour en faire une application intelligente.

Ces observations préfiguraient avec clairvoyance les difficultés méthodologiques de mise en application de l'évaluation environnementale, difficultés que nous avons pu confirmer avec l'analyse d'un certain nombre de S.Co.T. du Maine-et-Loire et compléter par d'autres expériences nationales. Dix ans après ce rapport, la direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature confiait au Certu une étude<sup>424</sup> sur la question des indicateurs de suivi, étude qui soulevait à nouveau la question du contenu et de la portée de l'évaluation environnementale. En effet, la définition des indicateurs pose des questions en amont qui rejoignent le sujet de l'évaluation environnementale et la resitue à quatre niveaux différents tels qu'ils ont pu apparaître dans les S.Co.T. étudiés, dont les S.Co.T. de l'étude du Certu<sup>425</sup> :

- Des indicateurs adossés à une évaluation *ex ante* (évaluation stratégique et *a priori* du projet) ;

---

<sup>423</sup> « *Transposition de la directive européenne sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (Directive EIPPE)* », Septembre 2003, Rapport n° 2002-0168-01, Conseil général des Ponts et Chaussées.

<sup>424</sup> « *La mise en œuvre du S.Co.T. – Indicateurs de suivi* », 2012, direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, sous la direction de : Certu, Etd, Fédération nationale des S.Co.T., F.N.A.U., Editions du Certu, Collection Références, 11 p.

<sup>425</sup> S.Co.T. du Pays de Rennes, S.Co.T. de l'Artois, S.Co.T. de la région de Strasbourg, S.Co.T. d'Orléans, S.Co.T. Bourg-Bresse-Revermont, S.Co.T. du piémont des Vosges, S.Co.T. Métropole Nantes-Saint Nazaire, S.Co.T. de l'agglomération lyonnaise, S.Co.T. Métropole Savoie, S.Co.T. Rives du Rhône.

- Des indicateurs adossés à une évaluation *a posteriori* au sens de l'analyse des résultats d'application à l'échéance des six ans du document ;
- Des indicateurs rattachés à l'évaluation environnementale stricte du document ayant pour objectif de surveiller les pressions induites par les orientations du projet sur les données environnementales, nécessitant des « zooms » spécifiques sur les différentes thématiques concernées ;
- Des indicateurs alimentant l'observation territoriale en continu permettant notamment un dialogue « quotidien » dans la mise en compatibilité des documents d'urbanisme locaux.

Les documents étudiés ont pu montrer que tous ces indicateurs étaient brassés sans réelle distinction de ce qui relevait d'un des quatre niveaux, certains territoires engageant ou poursuivant la définition de leurs indicateurs après l'approbation du S.Co.T. Les listes parfois pléthoriques des indicateurs proposés (plus d'une centaine sur certains territoires<sup>426</sup>), pourraient être comprises comme le souci de suivre au plus près l'ensemble des paramètres traités dans le S.Co.T. mais sont confrontées à un principe de réalisme : la difficulté de suivre en temps réel l'ensemble de ces données, identifier et mobiliser les sources les plus fiables, disposer de données dont le temps de collecte correspond à la durée du S.Co.T., disposer des compétences internes pour analyser et exploiter ces données...

Si globalement les territoires porteurs de S.Co.T. répondent, d'une part, à l'obligation normative de définition d'indicateurs rattachés à l'évaluation environnementale, d'autre part, à l'objectif final d'évaluation *in fine* du S.Co.T., rares sont les documents qui ont construit dès leur phase d'élaboration des outils de suivi « en continu » du projet, à l'exception sans doute de la consommation foncière devenue le « point chaud » particulièrement surveillé par les services de l'Etat<sup>427</sup>.

Comme souligné dans l'étude, le caractère « techniciste » de la définition et du suivi de ces indicateurs pose également le problème de leur appropriation politique. Sans pour autant perdre en précision d'observation, il apparaît clairement que le pilotage politique du S.Co.T. nécessite de resserrer des outils de tableau de bord concis autour des orientations clefs du projet sur le plan qualitatif, quantitatif et spatial.

<sup>426</sup> Plus d'une centaine pour le Pays de Rennes, la communauté d'Agglomération du Choletais ; plus d'une cinquantaine pour le S.Co.T. de l'Artois ou celui de la région de Strasbourg.

<sup>427</sup> Les deux derniers avis rendus par les services de l'Etat sur des S.Co.T. du Maine-et-Loire étaient défavorables et principalement motivés par l'insuffisance des mesures prescrites en matière de lutte contre la consommation foncière.

Enfin, et à l'exception des territoires bénéficiant de l'appui d'une agence d'urbanisme, les territoires apparaissent particulièrement démunis en termes d'ingénierie pour assurer l'ensemble de cette démarche de suivi et d'évaluation<sup>428</sup>.

Dans ce contexte et pour conclure sur le thème de l'évaluation environnementale et des indicateurs de suivi, il ne serait pas étonnant que des recommandations méthodologiques soient énoncées par l'Etat pour les prochaines générations de S.CoT. clarifiant le contenu, la portée de l'évaluation, hiérarchisant les indicateurs de suivi et mettant l'accent sur les nouveaux enjeux environnementaux de la consommation foncière et du changement climatique.

## **Chapitre 7 - De l'obligation normative au devoir d'efficacité : un renforcement du poids politique du P.A.D.D. et des exigences prescriptives du D.O.O.**

Plus encore que les éléments constitutifs du rapport de présentation, le document politique (P.A.D.D.) et le document réglementaire et opérationnel (D.O.O.) posent le plus d'interrogations sur cette problématique d'efficacité environnementale. En ce qui concerne le P.A.D.D., le recul introduit par la loi Urbanisme et Habitat de 2003 sur le caractère opposable du document explique sans doute le caractère « évanescent » de ce qui aurait dû constituer un document d'engagement fondateur d'une nouvelle politique urbaine adossée à des objectifs clairs et assumés de réduction de la consommation foncière, de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de développement des transports en commun. De même pour le D.O.O., qui doit donner au P.A.D.D. le cadre opérationnel et réglementaire de la traduction du projet de territoire dans les documents aval (P.O.S. jusqu'en 2015, P.L.U. puis P.L.U. intercommunaux à partir de 2017), force est de constater qu'une très grande majorité de documents pèchent par manque de mesures prescriptives, laissant une trop grande latitude à ces documents dans la retranscription des mesures énoncées dans le S.Co.T. notamment dans les objectifs de modération de la consommation foncière et dans le suivi de ces objectifs.

---

<sup>428</sup> L'étude du Certu soulignait que très peu de S.Co.T. avaient publié des résultats liés au suivi de leur mise en œuvre, à l'exception des territoires dotés d'agences d'urbanisme.



## 1) Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (P.A.D.D.) : la déclaration du projet politique

Document d'articulation entre le rapport de présentation et le Document d'Orientation et d'Objectif, le P.A.D.D. constitue la « profession de foi » des élus en termes de projet d'aménagement. Document non opposable, il n'a pas de portée réglementaire directe<sup>429</sup> mais doit être un véritable projet politique pour le territoire. Dans cet objectif, il doit obligatoirement exprimer les intentions sur un certain nombre de thèmes faute de quoi il pourrait être entaché de vice de forme pour cause d'insuffisance ou « d'incomplétude » : l'environnement, le logement, l'économie, les transports et déplacements, les équipements structurants, le développement des communications numériques, le développement culturel. Soumis à débat, il est l'aboutissement d'un processus itératif de maturation du projet de territoire ; il est surtout le reflet de la volonté politique pour le territoire.

### ***A propos du P.A.D.D.***

#### ***Article L 122-1-3 du Code de l'urbanisme***

*Le projet d'aménagement et de développement durables fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques.*

*Lorsque le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale recouvre en tout ou partie celui d'un pays ayant fait l'objet d'une publication par arrêté préfectoral, le projet d'aménagement et de développement durables du schéma de cohérence territoriale prend en compte la charte de développement du pays.*

Source : [Legifrance.gouv.fr](http://Legifrance.gouv.fr)

Le caractère « d'opposabilité diffuse »<sup>430</sup> du document explique sans doute l'attention portée à l'écriture du D.O.O. plus qu'à celle du P.A.D.D., document qui comporte les

<sup>429</sup> Il a cependant un caractère réglementaire interne au S.Co.T. et une opposabilité circonscrite en ce sens que le D.O.O. doit s'inscrire en compatibilité avec le projet exprimé dans le P.A.D.D. L'article L. 122-1-4 du code de l'urbanisme précise que le D.O.O. est établi « dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ». La loi Urbanisme et habitat de 2003 est revenue sur l'opposabilité initiale du P.A.D.D. (décret du 9 juin 2004).

<sup>430</sup> SOLER-COUTEAUX Pierre, 2013, « *Ecriture du projet d'aménagement et de développement durables (P.A.D.D.)* », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 1 et 3, 28/01/13

contraintes normatives pour les P.L.U. et qui est perçu comme l'outil opérationnel du S.Co.T. au détriment d'un P.A.D.D. perçu comme une simple déclaration d'intention.

#### a) Le poids formel du P.A.D.D.

L'entrée en vigueur de l'ordonnance n°2012-11<sup>431</sup> a conforté le poids du P.A.D.D. en rendant obligatoire le recours à la procédure de révision chaque fois que les changements porteront sur les orientations définies par le P.A.D.D.<sup>432</sup> Il s'agit d'un renforcement du poids formel du document qui pourrait faire évoluer la forme et le fond des P.A.D.D. des S.Co.T.

Sur la forme, il s'agira de procéder à une écriture plus hiérarchisée :

- Entre des éléments de constat relevant du rapport de présentation et des orientations prises pour infléchir ces éléments qui relèvent bien du P.A.D.D. ;
- Entre les éléments participant de considérations politiques d'ordre général et celles trouvant leur traduction formelle dans le D.O.O. ;
- Entre les éléments structurants du projet pour lesquels un changement signifierait une atteinte à l'économie générale du P.A.D.D. et des éléments d'accompagnement du projet susceptibles de connaître des changements substantiels par le simple biais d'une modification.

L'appréciation de ces nuances de forme étant surtout l'affaire de juristes, il est fort probable que la jurisprudence apportera dans ce domaine des éléments de clarification.

Sur le fond, les thèmes du P.A.D.D. se sont vus régulièrement élargis depuis la loi S.R.U. ce qui soulève deux difficultés. D'une part, le caractère exhaustif des thèmes à aborder obligatoirement induit un risque de perte de substance dans le passage au D.O.O. D'autre part, l'obligation de rester « normatif » sur l'ensemble des thématiques suppose que tout ce qui est écrit dans le P.A.D.D. doit trouver sa traduction dans le D.O.O.

Dans ce sens et conformément à son obligation de répondre aux cinq finalités du développement durable, le P.A.D.D. doit répondre de façon concomitante et cohérente à la lutte contre le changement climatique, à la préservation de la biodiversité des milieux et des ressources, à la cohésion sociale et à la solidarité entre les territoires et les générations, à

---

<sup>431</sup> Ordonnance n°2012-11 du 5 janvier 2012 applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Le droit antérieur supposait le recours à la procédure de modification si celle-ci ne portait pas atteinte à l'économie générale du P.A.D.D.

<sup>432</sup> Article L. 122-14 : Le schéma de cohérence territoriale fait l'objet d'une révision lorsque l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 envisage des changements portant sur : 1° Les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ; (...).

l'épanouissement de tous les êtres humains et une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables<sup>433</sup>.

Cet élargissement n'est pas sans conséquence sur la portée et le poids formel du document : par sa fonction d'intégration et de mise en cohérence des différentes composantes des politiques publiques, et dans un objectif de développement durable, le P.A.D.D. doit exprimer de manière synthétique un projet d'aménagement du territoire croisant les dimensions économiques, sociales et environnementales. Porter atteinte au P.A.D.D., c'est donc porter atteinte au S.Co.T. lui-même.

Plus qu'un document de planification urbaine, le S.Co.T., à travers son P.A.D.D., ne deviendrait-il pas plus largement un document d'aménagement<sup>434</sup> du territoire? Et à travers cette question, c'est l'articulation du P.A.D.D. avec le D.O.O. qui est posée, articulation devant à la fois traiter du « motif urbain » au sens juridique du terme puisque le S.Co.T. est d'abord un document d'urbanisme (d'où l'énoncé de mesures prescriptives dans ce domaine), et de son application transversale avec les autres composantes environnementales, économiques et sociales (d'où l'énoncé de mesures d'incitation ou de recommandation).

## b) Un spectre large autour du « motif urbain »

Si l'urbanisme constitue toujours le cœur du sujet, l'élargissement du spectre des politiques sectorielles avec lesquelles le document doit composer ouvre un vaste champ d'expression du P.A.D.D. Les thèmes que nous avons mis en avant dans cette étude ne représentent qu'une partie des sujets que le document a obligation de traiter mais ils constituent des leviers essentiels dans le processus d'intégration des objectifs d'un développement durable.

---

<sup>433</sup> Sur un plan très formel, il faut souligner que la rédaction du P.A.D.D. devrait articuler les éléments de l'article L. 122-1-3 relatif au contenu du P.A.D.D. avec ceux introduits par l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme fixant les grands objectifs de développement durables assignés aux documents d'urbanisme : le plan du premier avec la substance du second.

<sup>434</sup> Voir Yves Jégouzo, *L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme*, BJDU 4/2001, 226. – H. Jacquot, *Les nouveaux principes d'encadrement de la planification urbaine*, DAUH 2001. – H. Charles, *De l'urbanisme au renouvellement urbain, le droit des sols dans la tourmente*, Mélanges F. Moderne, Dalloz 2004, p. 69.

- *La consommation économe d'espace, encore et toujours*

Si tous les documents étudiés ont parfaitement traduit cet objectif dans le document, reflétant ainsi une prise de conscience des élus sur la nécessité d'agir dans ce domaine, force est de constater que le passage aux mesures concrètes et prescriptives dans le D.O.O. constitue le point de fragilité d'un certain nombre de S.Co.T. L'analyse des avis de l'autorité environnementale récemment formulés sur des S.Co.T. de divers départements souligne très clairement cette problématique de l'écart entre les intentions annoncées et leur traduction opérationnelle et réglementaire<sup>435</sup>.

Sans pour autant entrer dans une analyse trop complexe de la portée juridique du contenu du P.A.D.D., la question pourrait être posée du niveau de définition des objectifs à atteindre dans ce domaine. Une réduction significative de la consommation foncière comme le suppose la loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche<sup>436</sup> (réduction de cinquante pour cent par rapport à la situation antérieure) nécessiterait d'afficher dans le P.A.D.D. les « *objectifs chiffrés de limitation de cette consommation* »<sup>437</sup>. Si le code de l'urbanisme situe cette obligation au niveau du rapport de présentation, il ne fait pas mention d'inscrire obligatoirement ces éléments dans le P.A.D.D. ce qui donnerait à ce dernier un poids majeur dans son caractère d'opposabilité interne vis-à-vis du D.O.O. Cette obligation pourrait être comprise en tant que telle à la lecture de l'article L. 122-1-3 supposant que le « *projet d'aménagement et de développement durables fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme (...)* ». Sans aller plus loin dans ce qui pourrait alimenter un débat de juristes et déborder du cadre de cette étude, il faut principalement retenir des différents documents étudiés l'écart souvent constaté entre les intentions énoncées et leur traduction opérationnelle dans le D.O.O.

- *La biodiversité par la trame verte et bleue*

Mesure phare du Grenelle ayant pour ambition d'enrayer le déclin de la biodiversité au travers de la préservation et de la restauration des continuités écologiques, la constitution d'un réseau écologique cohérent à l'échelle nationale s'est traduite par le concept de trame verte et bleue. Ce réseau écologique doit permettre aux espèces animales et végétales de circuler, de

---

<sup>435</sup> Voir Annexe 10 : Synthèse de l'avis de l'autorité environnementale sur les S.Co.T.

<sup>436</sup> Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche (M.A.P.) du 27 juillet 2010.

<sup>437</sup> Article L. 122-1-2 du Code de l'urbanisme

s'alimenter, de se reproduire, de se reposer, d'assurer leur survie et de permettre aux écosystèmes de continuer à rendre à l'homme leurs services. Adoptées par le décret n°2014-45 du 20 janvier 2014, les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques rappellent dans le document-cadre que la trame verte et bleue est « *un outil d'aménagement durable des territoires* » et qu'elle doit se traduire dans les documents d'urbanisme<sup>438</sup>. Traduite sur le plan régional dans le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (S.R.C.E.) que le S.Co.T. doit prendre en compte et avec lequel il doit être compatible<sup>439</sup>, la trame verte et bleue identifie les « réservoirs de biodiversité » et les « corridors écologiques » qu'il convient de préserver ou renforcer sur le territoire. Ce rapport de compatibilité répond sans doute à l'objectif de rendre plus opérationnel l'articulation entre les intentions affichées du P.A.D.D. et leur traduction dans le D.O.O.

Comme pour la consommation d'espace, si les documents angevins étudiés ont témoigné d'une réelle prise en compte de cette thématique, la mise en œuvre reste un sujet d'interrogation compte tenu de la relative jeunesse des documents et du manque de repères méthodologique et réglementaire au moment de leur élaboration (S.R.C.E. en cours d'élaboration). Avant l'adoption du décret du 24 janvier 2014, une importante étude<sup>440</sup> pilotée par le Cemagref, et commanditée en 2009 par le Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, concluait : « *Les S.Co.T. étant des documents d'urbanisme, ils n'ont pas pour vocation la mise en œuvre « opérationnelle » de la trame verte et bleue* ». Cette conclusion pose bien toute l'ambiguïté du contenu du S.Co.T. en

---

<sup>438</sup> Les documents d'urbanisme suivants permettent une traduction de la Trame verte et bleue au niveau infra-régional : les directives territoriales d'aménagement (si l'Etat décide de les modifier en ce sens), les directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD), les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU). La traduction de la Trame verte et bleue dans ces documents peut se concrétiser à la fois par une identification cartographique et par l'inscription d'orientations ou de prescriptions de nature à assurer la préservation ou la remise en bon état des continuités écologiques. En ce qui concerne plus particulièrement le PLU, l'ensemble des dispositions du règlement peuvent être mobilisées dans ce but. Les documents graphiques du règlement du PLU permettent d'identifier les espaces ou secteurs contribuant aux continuités écologiques et à la Trame verte et bleue et de prévoir les règles particulières liées à ces enjeux. Le maintien et la remise en bon état des éléments de la Trame verte et bleue peuvent ainsi reposer sur leur inscription dans les documents d'urbanisme, notamment les PLU, permettant d'éviter les changements d'affectation ou une urbanisation conduisant à une fragmentation des milieux.

Les documents d'urbanisme ne peuvent dicter des modes particuliers de gestion des parcelles concernées. Cependant, le maintien et la remise en bon état des éléments de la Trame verte et bleue peuvent également bénéficier, en dehors des documents d'urbanisme, de démarches territoriales visant la gestion des milieux, en particulier via des outils de nature contractuelle (*Document-cadre Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques*).

<sup>439</sup> Décret n°2014-45 du 20 janvier 2014 portant adoption des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ; l'article 2 induit cette obligation de compatibilité pour les documents élaborés ou révisés dans un délai de six mois suivant la publication du décret.

<sup>440</sup> « *Etude de l'intégration des continuités écologiques dans les S.Co.T. en 2009 avant l'approbation de la loi Grenelle 2* », mars 2010, Rapport 1 : rapport d'étude, Cemagref, Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, 124 p.

général et du P.A.D.D. en particulier. Même si le décret renforce significativement cette obligation d'intégration de la trame verte et bleue et de compatibilité avec le S.R.C.E., on voit bien tout le champ d'interprétation possible qui s'ouvre devant nous sur l'écriture « opérationnelle » de cette intégration dans le D.O.O. : quel document cartographique inscrire dans le P.A.D.D. là où l'atlas cartographique régional produit un schéma à l'échelle 1/100 000 ? Quel niveau d'ambition, où et à quelle échelle afficher les orientations en matière de renforcement des corridors écologiques ?

- *Le paysage, un sujet en repli*

Alors que la loi « Paysage » du 8 janvier 1993 avait tenté de compléter les dispositifs introduits par les lois « Montagne » et « Littoral » dans un souci d'application à tout le territoire, force est de constater que son objectif de protection et de mise en valeur des paysages reste un sujet récurrent mais dont la traduction opérationnelle reste à conforter<sup>441</sup> malgré les évolutions qui ont pu être constatées dans certains domaines. Si les documents étudiés contiennent dans le P.A.D.D. un chapitre plus ou moins développé sur la question des paysages (avec des contenus très inégaux dans l'expression des enjeux dans ce domaine), l'analyse montre très nettement la primauté donnée à la biodiversité et le poids prépondérant des chapitres consacrés au milieu naturel. Cette priorité donnée à ce sujet (et sans doute motivée par le risque de fragilité juridique du S.Co.T. en cas d'insuffisance du document dans l'évaluation environnementale) peut expliquer une forme de dilution des questions de paysage abordées de manière diffuse au titre de l'urbanisme, des espaces agricoles, du tourisme... Le paysage apparaît comme un sujet en repli par rapport aux questions d'écologie et amène certains à poser la question d'un « *paysage vampirisé par l'écologie ?* »<sup>442</sup>. Mais le retour en grâce du paysage pourrait être justement porté par cette même question de la préservation de la biodiversité à travers la constitution des trames vertes et bleues<sup>443</sup>. En effet, présentée comme un outil d'aménagement du territoire s'articulant avec les autres outils réglementaires ou contractuels encadrés par la stratégie nationale de biodiversité 2011-2020, la trame verte et

---

<sup>441</sup> LABAT Didier, AGGERI Gaëlle, 2013, « *La loi paysage a-t-elle eu un impact sur la planification territoriales ?* », Projets de paysage, 20 décembre 2013

<sup>442</sup> DE LAJARTRE Arnaud, 2013, « *Le paysage est-il soluble dans le patrimoine écologique ?* », Projets de paysage, 20 décembre 2013

<sup>443</sup> Le ministre de l'Ecologie Philippe Martin a présenté le 26 mars 2014 en Conseil des ministres un projet de loi cadre relatif à la biodiversité qui doit être étudié en 2014 et proposé en 2015 devrait comporter un chapitre renforçant les dispositions relatives au paysage.

bleue affiche clairement son objectif « *d'améliorer la qualité et la diversité des paysages* »<sup>444</sup>. Un retour en grâce à travers l'écologie du paysage mais avec le risque de voir le paysage rendu « soluble<sup>445</sup> » dans le patrimoine écologique et d'oublier la question pourtant essentielle que devraient traiter les S.Co.T. des paysages urbains.

- *L'eau, le trouble des échelles et articulations*

Si les P.A.D.D. ne manquent pas de faire référence à la Directive-cadre sur l'eau et à la nécessité de prise en compte des S.D.A.G.E. et des S.A.G.E., l'expression des enjeux liés à l'eau reste malgré tout complexe à appréhender à l'échelle des S.Co.T. La superposition des gouvernances, des cadres d'action, des échelles, des financements, des acteurs rend finalement peu lisible la portée effective des engagements pris dans le le P.A.D.D.

Entre ce qui relève du grand ou du petit cycle de l'eau, de dispositions réglementaires ou de mesures d'incitation, le rôle du S.Co.T. dans ce domaine reste trouble comme nous l'avons déjà développé dans le paragraphe consacré à l'articulation avec les autres plans et programmes.

- *Le changement climatique, un sujet en devenir*

Les P.A.D.D. étudiés n'abordent pas en tant que tel le changement climatique (et la nécessaire adaptation à ses conséquences) à travers un questionnement sur les incidences que pourrait avoir ce changement en matière d'aménagement du territoire. Le document s'évertue davantage à identifier les moyens de contribuer à la lutte contre ce changement à travers la question de la réduction des consommations énergétiques et du recours aux énergies renouvelables. Si les intentions affichées et les mesures d'incitation concourent bien à cet objectif, le P.A.D.D. n'affiche généralement aucun objectif en matière de réduction globale de la consommation énergétique, de limitation d'émission de gaz à effet de serre, de part des énergies renouvelables dans l'approvisionnement local (même lorsque ces données existent le cas échéant dans un P.C.E.T. ou un Agenda 21). Mais surtout, compte tenu de la place

---

<sup>444</sup> Code de l'environnement, article L. 371-1 : « *La trame verte et la trame bleue ont pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural. A cette fin, ces trames contribuent à : (...) 6° Améliorer la qualité et la diversité des paysages.* ».

<sup>445</sup> *Op. cit.* : Arnaud de Lajartre, 2013

stratégique qu'occupe désormais la question énergétique dans l'aménagement du territoire (du fait de la raréfaction des ressources, des coûts d'approvisionnement et des incidences environnementales), on peut penser que la prochaine génération de S.Co.T. devra traiter plus attentivement ce sujet dans leur P.A.D.D. ainsi que celle de l'adaptation au changement climatique.

## **2) Le Document d'Orientations Générales (D.O.G.) et le Document d'Orientation et d'Objectifs (D.O.O.) : orienter ou réglementer ?**

### a) Entre pouvoir et devoir

Déclinaison réglementaire du P.A.D.D., le Document d'Orientation et d'Objectifs (ayant succédé avec la loi Grenelle 2 au Document d'Orientations Générales) a pour fonction d'encadrer réglementairement diverses décisions administratives en matière de planification et d'aménagement urbain. Plus marginalement, il a également vocation à encadrer certaines utilisations du sol (article L. 122-1-15)<sup>446</sup>. Document opposable, il impose aux P.L.U., P.O.S. et cartes communales une obligation de compatibilité.

Il doit par ailleurs comporter obligatoirement des dispositions dans les cinq domaines suivants : l'environnement, l'économie<sup>447</sup>, l'habitat<sup>448</sup>, les déplacements<sup>449</sup> et les équipements<sup>450</sup>.

Mais le caractère obligatoire de ces dispositions doit être apprécié à la lecture des différents articles les concernant notamment en ce qui concerne les éléments d'obligation formels introduits par les formulations « doit » et les dispositions facultatives introduites par la formulation « peut ». C'est de cette nuance rédactionnelle que s'explique la présence dans les documents de mesures dites prescriptives et de mesures de recommandation avec les incidences induites dans leur traduction effective dans les documents avals. L'analyse des différents S.Co.T. étudiés a montré que bon nombre des dispositions dites facultatives ne sont pas utilisées limitant ainsi le rôle « coercitif » du S.Co.T. et laissant une grande marge de

---

<sup>446</sup> Le S.Co.T. est directement opposable aux personnes privées et publiques réalisant des opérations de construction ou de lotissement portant sur une surface hors œuvre nette de plus de 5 000 m<sup>2</sup> ou réalisant une implantation commerciale ou cinématographique soumise à autorisation d'exploitation commerciale ou à autorisation d'équipement cinématographique.

<sup>447</sup> Article L. 122-1-9 du code de l'urbanisme.

<sup>448</sup> Article L. 122-1-7 du code de l'urbanisme.

<sup>449</sup> Article L. 122-1-8 du code de l'urbanisme.

<sup>450</sup> Article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme.



manœuvre aux P.L.U. dans la traduction opérationnelle de certaines mesures de densification, de protection d'espaces naturels, de performance énergétique...

### ***A propos du D.O.O.***

#### ***Article L 122-1-4 du Code de l'urbanisme***

*Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, le document d'orientation et d'objectifs détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers. Il définit les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques.*

*Le document d'orientation et d'objectifs assure la cohérence d'ensemble des orientations arrêtées dans ces différents domaines.*

#### ***Article L 122-1-5 du Code de l'urbanisme***

*I – Le document d'orientation et d'objectifs définit les objectifs et les principes de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement. Il détermine les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers.*

*Source : Legifrance.gouv.fr*

### **b) Outil multifonction ou « capharnaüm »**

Dans le jeu subtil d'une rédaction oscillant entre « devoir » et « pouvoir », le D.O.O. doit également naviguer dans l'ensemble des thèmes sur lesquels il a un devoir d'action. Si la consommation foncière reste encore et toujours le grand sujet des D.O.O. mais aussi son motif de fragilité, la déficience de forme associée à une confusion de fond peut être un motif supplémentaire de fragilité. La multitude de thèmes à traiter, l'explicitation de ce qui est prescrit ou seulement recommandé, la mise en avant de ce qui relève d'une obligation réglementaire ou au contraire d'incitation dans un objectif de pédagogie, l'articulation entre ce qui relève directement des opérateurs du S.Co.T. ou des acteurs associés, autant de pièces à assembler qui doivent faire du S.Co.T un véritable outil « multifonction » de l'aménagement du territoire. Mais là où l'outil doit être pratique, polyvalent et fonctionnel, le risque est grand que cet assemblage ne produise au contraire un « capharnaüm » dans lequel aucun élu ne souhaitera refaire chemin et qui motivera un classement du document sur la plus haute étagère que seules fréquentent les arachnides.

Les évolutions apportées dans le renforcement du rôle intégrateur du S.Co.T. et de son articulation avec les documents amont en matière de biodiversité (Schéma Régional de Cohérence Ecologique), de climat (Schéma Régional Climat Air Energie), d'eau (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) devraient conduire à plus de simplicité, de synthèse et de cohérence dans l'écriture du D.O.O. Elles devraient permettre une approche beaucoup plus « contextualisée » de ces sujets sous réserve de redéfinir la mission des bureaux d'études en charge de l'élaboration du document.

- *La consommation foncière, la grande affaire du D.O.O.*

La question de la limitation de la consommation foncière constitue incontestablement la grande affaire des D.O.O. L'analyse des avis des services de l'Etat sur les derniers documents arrêtés illustre clairement cette attention renforcée sur le sujet. Répondant formellement aux exigences de l'article L. 122-1-5 du code l'urbanisme et plus particulièrement aux points *II* et *III* de cet article, la très grande majorité des S.Co.T. fournissent une réponse *a minima* sur cette question à travers trois orientations :

- Sur le point *II*, et compte tenu de son caractère obligatoire depuis les dispositions introduites par la loi Grenelle 2 et renforcées par la loi A.L.U.R., en fournissant un objectif de consommation foncière ventilé par communautés de communes et par grands domaines ; principalement pour l'habitat et les zones d'activités ; plus rarement pour les équipements et encore plus rarement pour les infrastructures de déplacements.
- Sur le point *III*, en proposant une organisation territoriale privilégiant le développement de polarités (principales ou secondaires) sur lesquelles le développement urbain doit se concentrer et à partir desquelles une réponse alternative aux déplacements automobiles doit être étudiée et mise en œuvre.
- Sur le point *VIII*, en proposant des objectifs de densité résidentielle ventilés par secteur géographique (par intercommunalités et selon les niveaux de polarités).

Associée à la question de la densité résidentielle, les documents mobilisent également la question de la production du nombre de logements pour « réguler » la consommation foncière puisqu'il leur est demandé de « préciser les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, entre les établissements publics de coopération intercommunale ou par commune » (Article L. 122-1-7).

En synthèse, les D.O.O. s'appuient principalement sur trois leviers pour apporter une réponse sur la consommation foncière :

- Un objectif de production de logements associé à un objectif de modération de consommation foncière ventilé par secteur géographique ;
- Une organisation territoriale privilégiant un développement urbain sur les polarités ;
- Des objectifs de densité résidentielle ventilés par secteurs géographiques.

### ***D.O.O. et consommation foncière***

#### ***Article L 122-1-5 du Code de l'urbanisme***

*II. - (...) Il arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique.*

*III. - Il précise les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs ainsi que celles permettant le désenclavement par transport collectif des secteurs urbanisés qui le nécessitent.*

*Il peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs.*

*Il peut étendre l'application de l'article L. 111-1-4 à d'autres routes que celles mentionnées au premier alinéa dudit article.*

*IV. - Pour la réalisation des objectifs définis à l'article L. 122-1-4, il peut, en fonction des circonstances locales, imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau :*

*1° L'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 111-4 ;*

*2° La réalisation d'une étude d'impact prévue par l'article L. 122-1 du code de l'environnement ;*

*3° La réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées.*

*VIII. - Dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles, il peut déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu.*

*Dans ces secteurs, les règles des plans locaux d'urbanisme et des documents d'urbanisme en tenant lieu qui seraient contraires aux normes minimales de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols fixées par le document d'orientation et d'objectifs cessent de s'appliquer passé un délai de vingt-quatre mois à compter de la publication du schéma, de sa révision ou de sa modification.*

*Passé ce délai, le permis de construire, d'aménager ou de démolir ne peut être refusé et les projets faisant l'objet d'une déclaration préalable ne peuvent faire l'objet d'une opposition sur le fondement d'une règle contraire aux normes minimales fixées par le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur.*

*IX. - Le document d'orientation et d'objectifs peut, sous réserve d'une justification*

*particulière, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction.*

Source : [Legifrance.gouv.fr](http://Legifrance.gouv.fr)

Sur la totalité des S.Co.T. étudiés sur le Maine-et-Loire et sur l'essentiel des S.Co.T. pour lesquels un avis des services de l'Etat a été rendu public et accessible<sup>451</sup>, aucun document n'avait mobilisé les dispositions prévues au point IV et seul le document du Pays Loire-Angers a mobilisé le point IX en identifiant des « secteurs stratégiques » sur les différentes polarités concernées.

Sur le point III, aucun document n'avait mobilisé la disposition permettant de « déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs ».

Plus généralement sur ce point III supposant que le S.Co.T. « précise les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs ainsi que celles permettant le désenclavement par transport collectif des secteurs urbanisés qui le nécessitent », il faut souligner que les S.Co.T. « ruraux » se trouvent face à une situation délicate pour répondre à cette disposition. En effet, ne proposant qu'une offre en transports collectifs limitée, les territoires ruraux se trouvent dans une situation de dépendance vis-à-vis des autorités organisatrices des transports en commun pour développer cette offre. On peut penser que dans ces territoires, l'organisation « polarisée » pourra sans doute avoir des conséquences positives sur la maîtrise de la consommation foncière mais n'aura sans doute aucun effet à moyen voire long terme sur la diminution des déplacements automobiles en l'absence d'une offre renforcée et adaptée de transports en commun.

#### - *La biodiversité, préciser l'intention*

Si l'engagement affiché dans le P.A.D.D. ne fait pas de doute, le passage de l'intention à l'action dans le D.O.O. reste à préciser. Certes, la traduction de l'objectif de préservation de la biodiversité à travers la définition des trames vertes et bleues constitue un premier levier

---

<sup>451</sup> Voir Annexe 10.

concret. On peut comprendre qu'à travers cette trame<sup>452</sup>, le S.Co.T. apportera une réponse formelle à l'exigence de déterminer « *des espaces et sites naturels (...) à protéger* » et « *d'en définir la localisation ou la délimitation* ».

Cependant le principe de subsidiarité renvoyant aux P.L.U. un nombre significatif de modalités de mise en œuvre et de précision de cette trame constitue un point de faiblesse du D.O.O. en ce qui concerne plus particulièrement les réservoirs annexes et les corridors écologiques dont la délimitation est quasi-systématiquement renvoyée au document d'urbanisme local. Les principales mesures prescriptives dans ce domaine restent limitées à une recommandation d'inscription en zone N ou A des espaces concernés par la définition des corridors. La transposition au plan local des éléments de trame définis à l'échelle régionale constitue une difficulté méthodologique évidente sur laquelle le D.O.O. semble démuné faute de disposer d'une expertise écologique locale.

Malgré l'énoncé de mesures incitatives allant parfois jusqu'à des orientations en matière de gestion de ces espaces (mesures agro-environnementales), la question des « *modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques* » reste délicate à traiter dans le D.O.O. dans la mesure où ce dernier ne dispose d'aucun levier pour agir sur la gestion des espaces sauf à porter un discours pédagogique de vigilance et d'incitation.

#### ***D.O.O. et biodiversité***

##### ***Article L 122-1-5 du Code de l'urbanisme***

*II. - Il détermine les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger. Il peut en définir la localisation ou la délimitation. Il transpose les dispositions pertinentes des chartes de parcs naturels régionaux et leurs délimitations cartographiques à une échelle appropriée, afin de permettre leur déclinaison dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu et les cartes communales.*

*Il précise les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.*

Source : [Legifrance.gouv.fr](http://Legifrance.gouv.fr)

Au-delà de son obligation et de sa portée réglementaire, cette dimension pédagogique du D.O.O. n'est pas à négliger dans un contexte où les questions d'écologie, et le sujet des trames vertes et bleues en particulier, ne sont pas dans les préoccupations prioritaires des élus

<sup>452</sup> Plus particulièrement lorsque le S.Co.T. peut s'adosser à une trame définie et approuvée par le Schéma Régional de Cohérence Ecologique.

en charge de l'urbanisme, sans doute de nos concitoyens et d'une partie des gestionnaires de l'espace agricole<sup>453</sup>. Derrière cette dimension pédagogique du document apparaît distinctement celle de la mobilisation des acteurs susceptibles de traduire de manière effective cette trame verte et bleue dans le territoire et de poser la question de la capacité du document à agir sur la gestion même des territoires. Dans un article publié en 2001 dans le *Bulletin de Jurisprudence du Droit de l'Urbanisme*, Yves Jégouzo analysait le glissement du contenu et de la portée des documents d'urbanisme vers une dimension plus large et transversale de documents d'aménagement. Avec ce renforcement de la dimension environnementale souhaitée et affichée du D.O.O., la porte semble s'entre-ouvrir sur la question de la gestion de l'espace et l'on voit s'immiscer dans le D.O.O. des encouragements à l'agriculture biologique, à des pratiques agricoles favorisant la diversité écologiques des milieux, l'élaboration de chartes de gestion..., signes de la poursuite de la mutation des documents d'urbanisme annoncée par Yves Jégouzo.

Mais comme nous l'avons esquissé plus haut en évoquant l'apparition dans le D.O.O. de mesures incitant à une agriculture plus « écologique », la capacité à agir pour le S.Co.T. dans ce domaine se pose au regard de la compatibilité des politiques européennes et nationales en la matière avec les exigences de la politique agricole commune. Affichant le souhait d'une agriculture « plus juste et plus verte », le Conseil, la Commission européenne et le Parlement étaient parvenus à un accord en juin 2013 supposant un « verdissement » des aides européennes à l'horizon 2014<sup>454</sup>. Ce nouveau dispositif<sup>455</sup> suppose notamment qu'à partir de 2015, 30 % des aides directes soient conditionnées à la mise en place de mesures « d'écologisation » dans les exploitations conditionnées à trois obligations (respect des B.C.A.E. – Bonnes Conditions Agricoles et Environnementales) :

- Une obligation de diversification des cultures.
- Les exploitations doivent maintenir des prairies permanentes.
- 5 % des terres arables devront être maintenues en surfaces d'intérêt écologique (S.I.E.) : jachères faunistique et mellifère, murs, haies, bandes enherbées...Cet

---

<sup>453</sup> CORMIER Laure, 2011, « *Les trames vertes : entre discours et matérialités, quelles réalités ?* », Thèse de doctorat, Université d'Angers, Agrocampus Ouest centre d'Angers, U.M.R. E.S.O.

<sup>454</sup> En France, le montant de l'aide s'élève à 7,5 milliards d'euros sur le premier pilier concernant les aides directes aux agriculteurs, 1,4 milliards d'euros pour le second pilier des aides indirectes liées au développement rural.

<sup>455</sup> Politique Agricole Commune 2014-2020 dont la déclinaison française s'est traduite dans le « projet agro-écologique pour la France ».

objectif pourrait être porté à 7 % en 2019 et selon une évaluation de la commission prévue en 2017.

Sur le volet développement rural, les aides passeraient de 25 à 30 % orientées vers des mesures environnementales, des investissements verts...

Mais ces mesures apparaissent insuffisantes sur plusieurs points<sup>456</sup>. Sur les aides en matière de diversification des cultures, le dispositif suppose qu'une exploitation puisse encore pratiquer la monoculture sur 75 % des terres arables (pour une exploitation de plus de 30 hectares). Les Surfaces d'Intérêt Ecologique (S.I.E.) pourraient voir intégrer les surfaces cultivées en protéagineux susceptibles d'utiliser des pesticides.

Le système qui induisait que 20 % des producteurs bénéficiaient de 80 % des aides devrait être amélioré par un meilleur couplage aidant les secteurs et acteurs les plus fragiles (plus de la moitié des exploitations aidées reçoit moins de 500 euros), condition nécessaire pour assurer la compatibilité entre les objectifs environnementaux de la trame verte et les impératifs économiques des exploitations installées dans des systèmes extensifs.

Les principaux points de faiblesse tiennent également au fait que les modalités de ce « verdissement » sont laissées à l'appréciation de chaque état membre avec la possibilité de mobiliser un certain nombre de mesures optionnelles.

Dans son rapport publié en 2013, le groupe PAC 2013<sup>457</sup> faisait état du bilan environnemental négatif de la P.A.C. (régression des prairies permanentes, raccourcissement des rotations avec de moins en moins d'espèces cultivées, « céréalisation » des assolements européens et de l'alimentation animale, utilisation accrue des pesticides comme pivot des systèmes du culture, concentrations des productions autour d'unités de transformation...) et proposait un ensemble de mesures concourant à une agriculture plus durable dont certaines ne seraient pas totalement étrangères à une réflexion d'aménagement du territoire portée par les S.Co.T. : dans le but de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre, relocaliser certaines productions animales en soutenant les élevages à l'herbe, diversifiés et intégrés aux cultures, permettant de réduire les échanges à longue distance d'aliments de bétail et de produits agricoles ; introduction de cultures de légumineuses dans les rotations culturales permettant de réduire les apports d'engrais azotés et les pesticides favorisant ainsi le retour des insectes auxiliaires et

---

<sup>456</sup> Samuel Feret, coordinateur du groupe PAC 2013 qui regroupe les O.N.G. environnementales, faisait référence à ce sentiment largement partagé en qualifiant la P.A.C. de « *vert pâle* ». Ces mesures « à la carte » faisaient dire à José Bové que : « *Finally, tout le monde va être conforme aux mesures environnementales* » et que « *cette réforme de la P.A.C. ne fera pas changer le paquebot agricole européen de direction* ».

<sup>457</sup> Le groupe regroupe plusieurs organisations non gouvernementales dont le WWF France, le Réseau Action Climat France, la Fondation Nicolas Hulot, Terre de liens, la Confédération Paysanne, la Fédération des agriculteurs biologiques des régions, la Fédération nationale des centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural...

préservant la structure des sols<sup>458</sup> ; maintien d'une agriculture de proximité favorisant les circuits courts et soutien aux exploitations de semi-subsistance...

Face aux enjeux économiques et de balance commerciale supposant le maintien d'une agriculture exportatrice, on peut penser que l'ambition d'une mutation vers une agriculture agro-écologique ne soit pas encore partagée par tous malgré les déclarations du gouvernement français qui semblaient plutôt prometteuses mais entachées de contradictions dans les actes (projet de certification environnementale auquel serait ouvert la monoculture de maïs, poursuit des aides à l'agrandissement...). On pourrait enfin s'interroger également sur les négociations relatives à l'accord de libre-échange et d'investissement entre la France et les Etats-Unis et sur leurs incidences en matière d'agriculture agro-écologique<sup>459</sup> et sur la réelle compatibilité entre les objectifs nationaux affichés en matière d'environnement et de biodiversité et les impératifs d'une géostratégie économique.

***Extrait de la page d'accueil présentant le volet environnemental de la Politique Agricole Commune***

***Agriculture et environnement***

*En intégrant les questions d'ordre écologique, la politique agricole commune (PAC) s'attache à prévenir les risques de dégradation de l'environnement et à renforcer le caractère durable des écosystèmes agricoles.*

*Les terres cultivées occupent environ la moitié de la surface de l'Union européenne. L'agriculture est importante pour l'environnement naturel de l'Union, car les deux sont liés et s'influencent mutuellement.*

*Au cours des siècles, l'agriculture a contribué à façonner et à sauvegarder des paysages exceptionnels. La gestion des terres agricoles a eu une influence bénéfique sur le développement d'une grande variété de paysages et d'habitats, formant une mosaïque de zones boisées et humides et de vastes étendues de rase campagne.*

*L'intégrité écologique et la beauté des paysages des zones rurales attirent les entreprises, notamment du secteur touristique et des loisirs, et de nombreuses personnes, qui viennent y vivre.*

*Il existe des relations complexes entre un environnement naturel extrêmement riche et les pratiques agricoles. En Europe, nombre d'habitats de grande valeur sont préservés grâce à l'agriculture extensive, dont dépend la survie d'une grande variété d'espèces sauvages. Malheureusement, des pratiques agricoles et une utilisation des sols inappropriées peuvent avoir des effets néfastes sur les ressources naturelles:*

<sup>458</sup> En février 2009, s'appuyant sur différentes études comparatives, le Comité économique et social européen émettait un avis qui concluait à un bilan de l'agriculture biologique en moyenne meilleur que celui de l'agriculture dite conventionnelle au regard de la consommation de matières premières et d'énergie et au regard du carbone stocké ou des émissions de gaz à effet de serre (Avis du Comité économique et social européen sur les « Rapports entre changement climatique et agriculture à l'échelon européen » [2009/C 27/14], adopté dans la 446<sup>e</sup> session plénière des 9 et 10 juillet 2008, publié le 3 février 2009.

<sup>459</sup> Lettre ouverte au Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la Forêt du 6 mars 2014 par le groupe PAC 2013.



- *pollution des sols, de l'air et des eaux;*
- *fragmentation des habitats;*
- *appauvrissement de la biodiversité.*

*La PAC a défini trois domaines d'action prioritaires pour protéger et renforcer le patrimoine rural de l'Union européenne:*

- *biodiversité, préservation et développement des systèmes agricoles et sylvicoles «naturels» et des paysages agricoles traditionnels;*
- *gestion et exploitation de l'eau;*
- *lutte contre le changement climatique.*

*La PAC garantit la compatibilité de la réglementation agricole avec les exigences environnementales et s'assure que les mesures adoptées protègent les espaces naturels et promeuvent le développement des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. Elle encourage les exploitants agricoles à poursuivre leurs efforts pour entretenir l'espace naturel et protéger l'environnement. À cet effet, la PAC:*

- *fait porter en priorité l'aide au développement rural sur la promotion des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (programmes agro-environnementaux, par exemple);*
- *veille à une meilleure application de la législation environnementale par des sanctions imposées aux agriculteurs contrevenant aux règles (réduction des aides financières au titre de la PAC).*

*Source : Commission européenne, Agriculture et développement rural ; ec.europa.eu*

### *- Le paysage, une quête de sens*

Nous ne reviendrons pas plus longuement sur ce qui a déjà été évoqué en ce qui concerne le caractère très dilué des mesures qui concernent le paysage et la difficulté pour le D.O.O. à traduire précisément des « objectifs de qualité paysagère ». Comme pour la problématique de la consommation foncière, la question du paysage est confrontée à un problème méthodologique de mesure des incidences du changement de l'occupation des sols. Mais également comme pour la problématique de la biodiversité, la question du paysage est confrontée à un problème de transposition de mesures concernant les sites remarquables et les sites ordinaires. La comparaison pourrait être aussi renouvelée avec la problématique de l'eau en ce qui concerne le problème d'articulation d'échelles et d'acteurs dans le domaine du paysage. Enfin, comme pour le changement climatique, la question du paysage est confrontée à un problème de concrétisation du concept. Mais plus que tout le reste, la question du paysage est surtout confrontée à un problème de traduction opérationnelle dans le document de planification dont les causes sont à la fois nombreuses et complexes : dimension sensible dans la perception du paysage, ancrage culturel dans sa lecture et son identification, relativité du concept de qualité de paysage, interaction entre usages et appropriation... L'article de

Didier Labat et Gaëlle Aggeri<sup>460</sup> souligne cette difficulté d'opérationnalité en ce qui concerne le paysage dans les documents d'urbanisme et le glissement vers une action dans ce domaine par l'écologie :

*« Cependant, par manque de définition juridique, le paysage reste encore un objet d'intervention plutôt mobilisé par la rhétorique planificatrice (et politique) que par une réelle intervention matérielle dans la planification (Monédiaire, 2003). Entre protection et préservation, le paysage émerge mais peine à être affirmé. C'est le thème de la biodiversité qui, à partir de 2007 dans le cadre du Grenelle de l'environnement, se voit porteur des enjeux liés aux paysages dans la traduction des trames vertes et bleues ».*

### **D.O.O. et paysage**

#### **Article L 122-1-5 du Code de l'urbanisme**

*VII. - Il peut également définir des objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation.*

*X. - Le document d'orientation et d'objectifs peut préciser les objectifs de qualité paysagère.*

Source : [Legifrance.gouv.fr](http://Legifrance.gouv.fr)

Certes, ce risque de dilution du paysage dans une approche écologique est réel, le paysage étant considéré comme l'infrastructure physique support du fonctionnement écologique des milieux. Mais ce peut-être également une nouvelle chance offerte par ce biais de reposer un cadre de possible réappropriation du sujet : l'écologie comme « cheval de Troie » bienveillant du paysage.

On voit bien que dans le vaste champ que recouvre en matière d'urbanisme la notion de paysage, cette obligation faite au S.Co.T. de « (...) définir les conditions (...) de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages (...)»<sup>461</sup> constitue un véritable problème à la fois conceptuel et méthodologique.

Au-delà des questions d'échelles et de thèmes que nous avons déjà abordés, la problématique initiale tient à la constitution même du périmètre du S.Co.T., « territoire d'un seul tenant et sans enclave », périmètre qui doit « prendre en compte de façon cohérente les besoins de protection des espaces naturels et agricoles et les besoins et usages des habitants en matière d'équipements, de logements, d'espaces verts, de services et d'emplois »<sup>462</sup>. Ce souhait de « cohérence » territoriale ne prend que très exceptionnellement en compte le paysage comme

<sup>460</sup> Art. cit., LABAT Didier, AGGERI Gaëlle, 2013, « La loi paysage a-t-elle eu un impact sur la planification territoriale ? », Projets de paysage, 20 décembre 2013

<sup>461</sup> Article L. 122-1-4 du code de l'urbanisme

<sup>462</sup> Article L. 122-3 du code de l'urbanisme.

assise de périmètre d'où une difficulté intrinsèque pour la formulation d'objectifs qui concernent le plus souvent plusieurs ensembles paysagers. Une solution pourrait être la définition de schémas de secteur à l'échelle de ces ensembles, disposition rarement utilisée en général et plus spécifiquement à des fins de paysage. Dans l'hypothèse où un territoire de S.Co.T. serait cependant appuyé à un ensemble paysager homogène, la formulation de mesures à une échelle aussi large risque d'être « *soit trop fruste, soit incomplète* »<sup>463</sup>.

Elles peuvent être également incohérentes lorsque qu'une même unité paysagère se retrouve dans deux périmètres de S.Co.T. distincts ce qui pose par ailleurs la question des conditions de la cohérence inter-S.Co.T. des dispositions prises en matière de paysage.

Néanmoins, cette obligation de formulation d'objectifs de qualité paysagère dans le P.A.D.D. doit être effective et suppose par ailleurs un devoir de réponse aux aspirations des populations conformément aux attendus de la convention européenne sur le paysage : « *« Objectifs de qualité paysagère » désigne la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie* ». Cette formulation suppose, qu'au-delà de son rôle de description du paysage, le S.Co.T. doit engager une concertation autour de ces « *aspirations* » des populations, chose rarement mise en œuvre où la concertation tient le plus souvent à un dispositif formel d'information du public à travers quelques réunions publiques au cours desquelles sont abordés tous les thèmes du S.Co.T.

Mais cette concertation, lorsqu'elle a lieu, doit bien s'inscrire dans un cadre d'élaboration d'un projet collectif qui doit dépasser les perceptions et représentations individuelles. Comment, en empruntant à la mémoire collective, le S.Co.T. peut-il entendre les perceptions individuelles d'aujourd'hui pour poser les termes d'une représentation partagée du paysage à venir ? En l'état actuel de son contenu et des moyens affectés à son élaboration, le D.O.O. n'y suffit pas.

Sur l'ensemble des S.Co.T. étudiés dans le Maine-et-Loire, et plus particulièrement sur deux territoires sur lesquels une mission d'accompagnement du C.A.U.E. du Maine-et-Loire avait été sollicitée<sup>464</sup>, il apparaît clairement que la concertation a bien été menée dans le cadre formel exigé par la loi sur l'ensemble du processus d'élaboration du S.Co.T. Cependant, la maîtrise d'ouvrage n'a pas engagé spécifiquement une démarche sur la question des paysages en général et sur le recueil des « *aspirations* » des populations en particulier. Cette remarque pose en fait la question du processus d'élaboration du S.Co.T. et plus spécifiquement celle des

---

<sup>463</sup> SEGUIN Jean-François, 2013, « *S.Co.T. et paysage* », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 3 et 5, 12/12/13

<sup>464</sup> Pays des Vallées d'Anjou et Pays des Mauges.

modalités et moyens définis pour conduire non pas une concertation en sens générique du terme mais plutôt un ensemble de démarches concertées autour du thème du paysage mais aussi de ceux de la biodiversité, du changement climatique, de l'eau...

En ce sens, le D.O.O. peut-il encore poursuivre efficacement son existence écartelée entre un rôle régalien d'outil réglementaire opposable au P.L.U. et un rôle vertueux de réponse concertée aux aspirations collectives des populations ? D.O.O. : Document d'Orientations et d'Objectifs ou Document d'Obligations Opérationnelles ?

- *L'eau, entre pédagogie et rappel réglementaire*

La protection de la ressource en eau s'impose aux documents d'urbanisme à travers l'article L. 110 du code de l'urbanisme et de l'article L. 121-1 faisant obligation au S.Co.T., dans le respect des objectifs du développement durable (...), d'assurer « *la préservation (...) de l'eau* ». Mais curieusement, le thème de l'eau ne fait l'objet d'aucun article spécifique dans le code de l'urbanisme en ce qui concerne le rôle du D.O.O. dans ce domaine. Seul l'article L. 122-1-13 fait référence à l'eau mais à travers la gestion du risque d'inondation et l'obligation faite d'être « *compatible avec les objectifs de gestion des risques d'inondation et les orientations fondamentales définies par ce plan* ». La principale obligation du S.Co.T. dans ce domaine est sa compatibilité avec « *les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-1 du code de l'environnement ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-3 du même code (Article L.122-16)* ».

La protection de la ressource en eau étant principalement effectuée à l'échelle des bassins hydrographiques au moyen d'instruments de planification que sont les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (S.D.A.G.E.) et les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (S.A.G.E.), « *le S.Co.T. n'est ainsi pas directement concerné*<sup>465</sup> ».

Comme le souligne Julien Bétaille, l'écriture du D.O.O. dans ce domaine s'attachant principalement à faire la démonstration de l'articulation du S.Co.T. avec les S.D.A.G.E. et les S.A.G.E., il y a là un point de fragilité dans la prise en compte effective de l'eau dans le projet de territoire : « *les S.D.A.G.E. et les S.A.G.E. sont partout pris pour référence, mais*

---

<sup>465</sup> BETAÏLLE Julien, 2013, « *Le S.Co.T. et la protection de la ressource en eau* », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 4, 7/11/13

*nonobstant le cas d'Albi cité ci-dessus, le manque de prescriptions précises et le peu d'identification d'aspects plus ciblés à prendre en compte au niveau local conduisent à se demander si l'existence de ces documents de rang supérieur ne constitue pas un frein à une réflexion propre au territoire, l'exercice semblant avoir été déjà fait. À la protection de la ressource sur les plans quantitatif et qualitatif s'ajoutent généralement les aspects reliés à la nature (zones humides) et au tourisme (valorisation de la voie d'eau). Les questions touchant aux traitements (eaux usées) et aux risques (zones d'expansion de crues, plans de prévention des inondations) sont moins bien appréhendées »<sup>466</sup>.*

Les documents étudiés dans le Maine-et-Loire confirment ces observations et notamment le frein à la réflexion portée par les élus sur le rôle du S.Co.T. par rapport à la ressource en eau là où les rédacteurs du document auront plutôt cherché à assurer la compatibilité rhétorique du document avec les S.D.A.G.E. et les S.A.G.E.

Au-delà de cet exercice normatif, les dispositions proposées dans les S.Co.T. et dans le D.O.O. en particulier s'organisent autour de trois types d'énoncés :

- Des recommandations sur les capacités d'approvisionnement et de traitement de l'eau préalablement à toute nouvelle ouverture à l'urbanisation. Si les projections faites dans les S.Co.T. sont rassurantes sur l'état de la ressource actuelle, aucun document ne s'est inscrit dans un scénario de changement climatique tel que le préfigure notamment le Schéma Régional Climat-Air-Energie des Pays de la Loire supposant à l'horizon 2050 un état de sécheresse pouvant s'élever à 50 % du temps, voire 60 à 80 % à l'horizon 2080.
- Des dispositions rappelant les obligations réglementaires déjà existantes au titre de la police de l'eau : respect des périmètres de captage, prise en compte des zones humides, respect des écoulements naturels et des débits initiaux dans les projets d'aménagement, conditionnement de l'ouverture à l'urbanisation aux capacités épuratoires...
- Des mesures pédagogiques d'incitation à une meilleure gestion de la ressource : mesures agro-environnementales dans les périmètres de captage, recherche de solutions d'économie de l'eau, aménagements urbains favorisant le déroulement naturel du cycle de l'eau...

---

<sup>466</sup> Commissariat Général de l'Environnement et du Développement Durable., Audit thématique national relatif à la prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement dans l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCoT), n° 007702, avril 2012, p. 28.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, le renvoi du thème de l'eau à sa seule compatibilité avec les S.D.A.G.E. et les S.A.G.E. constitue un frein à la réflexion des élus. Mais un frein opérationnel apparaît encore plus fortement lorsque, au-delà de l'énoncé des mesures rappelées ci-dessus, le S.Co.T. fait référence à la trame verte et bleue pour agir efficacement sur la ressource. Certes, le lien fonctionnel et écologique entre l'eau et la trame verte et bleue est pertinent et souhaitable mais la faible capacité du S.Co.T à agir sur les modalités de mise en œuvre et de gestion de cette trame constitue un obstacle évident à l'efficacité des bonnes intentions affichées dans le document. A la lecture du dernier rapport du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable sur les S.D.A.G.E.<sup>467</sup>, on peut penser que les bonnes intentions ne suffiront pas à atteindre les objectifs de qualité de la ressource en eau fixée pour 2015 : « (...) *le risque de non atteinte en 2021 des objectifs de la D.C.E. établi en appliquant les règles du deuxième cycle et sur les bases d'un nouveau scénario d'évolution tendancielle des pressions fondé sur une connaissance des pressions mieux documentée qu'en 2004, notamment sur les pollutions agricoles (état des lieux de 2013<sup>468</sup>)* ».

#### - *De la performance énergétique au changement climatique*

Enjeu planétaire inscrit dans le code de l'environnement (Article L. 110-1) et le code de l'urbanisme (Article L. 110), la lutte contre le changement climatique constitue le sujet ayant sans doute le plus d'incidences sur les politiques publiques d'aménagement du territoire. Depuis l'installation de l'Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique (O.N.E.R.C.) en 2001, les rapports régulièrement publiés par cet organisme mais aussi par le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie soulignent la nécessité d'adapter l'ensemble des politiques publiques à ce changement. Dans la Sixième communication de la France à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, le président François Hollande annonçait le 19 août 2013 : « *La lutte contre le*

---

<sup>467</sup> Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, 2013, « *Evaluation à mi-parcours de la mise en œuvre des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux* », Rapport n° 008844-01, octobre 2013, Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, 80 p.

<sup>468</sup> Le guide pour la mise à jour de l'état des lieux établi par la Direction de l'Eau et de la Biodiversité. en mars 2012 insiste sur le fait que ce risque porte sur tous les objectifs de la D.C.E. (et pas seulement l'objectif de bon état comme lors du premier état des lieux) notamment l'objectif de non-dégradation : « *une masse d'eau en bon état peut être en risque de dégradation du fait d'une évolution tendancielle défavorable d'une pression* ».

*réchauffement climatique est un objectif planétaire. C'est un engagement européen. Ce doit être une « ardente » obligation nationale »*<sup>469</sup>.

Mais cette ardente obligation se heurte à la faible perception de ce changement par la population comme le soulignait le rapport<sup>470</sup> de 2009 de l'O.N.E.R.C. reprenant les propos de Pierre Radanne de 2007<sup>471</sup>. De même pour les collectivités locales, le faible nombre de Plans Climat-Energie Territoriaux engagés par les collectivités obligataires reflète l'écart encore important entre le niveau de conscience et l'enjeu soulevé.

Ce décalage s'explique sans doute par le fait que les collectivités territoriales métropolitaines soient encore épargnées des effets de ce changement. Il peut également s'expliquer par une méconnaissance des incidences probables sur le territoire du point de vue économique, social ou environnemental<sup>472</sup>. Les travaux menés au sein du Plan national d'adaptation au changement climatique (P.N.A.C.C.) faisait état en 2013 de constats les plus significatifs dans le domaine météorologique (récurrence des phénomènes paroxysmiques : canicules, cyclones...), dans le domaine de la santé (conséquences des effets sanitaires des accidents météorologiques, exposition accrue aux risques respiratoires...) et celui des milieux naturels (fonte des glaciers et de la banquise, érosion côtière, progression d'espèces invasives ...) <sup>473</sup>. Mais ces effets, compte tenu de leur nature et de leur échelle, ne semblent pas encore constituer une gêne ou un risque suffisamment significatif pour induire une modification des consciences.

Ce décalage s'explique également par la difficulté d'apprécier un phénomène pour lequel la sémantique a évolué et a pu jouer sur sa prise en compte. En effet, parlant du changement ou du réchauffement climatique, un certain nombre de politiques publiques, de plans d'action ou de mesures plus opérationnelles oscillent entre des dispositions d'accompagnement à ce changement ou d'atténuation de ses conséquences. Il y a là deux postures complémentaires mais bien différentes dans la nature de leurs actions et de leurs effets et qui concernent justement ce qui est attendu de l'urbanisme en général et des S.Co.T. en particulier.

---

<sup>469</sup> Sixième communication de la France à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, octobre 2013, Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie.

<sup>470</sup> Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique, 2009, « *Changement climatique ; Coûts des impacts et pistes d'adaptation* », Rapport au Premier ministre et au Parlement, La documentation Française.

<sup>471</sup> RADANNE Pierre, 2007, « *La perception des enjeux et l'évolution des comportements face au changement climatique* », juin 2009

<sup>472</sup> Mais on pourrait également s'interroger sur le poids d'enjeux et d'intérêts économiques dans les décisions politiques. On peut à ce titre se souvenir de la question du nucléaire qui avait été écartée des travaux engagés dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

<sup>473</sup> « *Changement climatique ; Impacts en France* », Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, janvier 2013

L'adaptation au changement climatique est « *l'ajustement des systèmes naturels ou humains en réponse à des stimuli climatiques ou à leurs effets en vue de réduire les effets néfastes ou d'exploiter des opportunités bénéfiques*<sup>474</sup> ». Elle consiste en une gestion préventive des conséquences du changement climatique à la différence de l'atténuation du changement climatique qui traite les causes par la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

### ***D.O.O. et énergie***

#### ***Article L 122-1-5 du Code de l'urbanisme***

*V. - Il peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter :*

*1° Soit des performances énergétiques et environnementales renforcées ;*

*(...)*

*Source : Legifrance.gouv.fr*

En affichant clairement des mesures de limitation des émissions de gaz à effet de serre par la réduction des consommations énergétiques et le recours aux énergies renouvelables, les D.O.O. des S.Co.T. étudiés, et plus largement la majorité des S.Co.T. élaborés en France, se sont positionnés sur une action d'atténuation en privilégiant le thème de la performance énergétique. Peut-être faudrait-il poser la question d'un changement de posture sur le sujet supposant de passer d'un objectif d'atténuation à celui d'un changement de mode de vie inscrit dans un schéma d'aménagement de territoire ?

En tant que document d'aménagement du territoire, en l'absence de tout autre document local à l'exception des P.C.E.T. dont nous avons vu l'insuffisance de déploiement et compte tenu des incidences probables sur l'ensemble des sujets qu'il traite, le S.Co.T. ne devrait-il pas développer un chapitre sur la stratégie d'adaptation au changement climatique définie et portée par les élus du territoire concerné ?

---

<sup>474</sup> *Ibid.* Sixième communication de la France à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.



## Conclusion

Depuis la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000, les S.Co.T. sont entrés dans un processus affirmé de renforcement de leur portée environnementale. Les lois Grenelle et encore récemment la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (A.L.U.R.) du 20 février 2014 ont conforté ce processus qui semble inéluctable au-delà de tout clivage politique. Cette inscription des documents d'urbanisme, et du S.Co.T. en particulier, dans une nouvelle dimension et exigence environnementale constitue à la fois leur force et leur faiblesse.

La force du S.Co.T. tient d'abord à sa capacité à offrir aux élus un espace de réflexion et de discussion large et transversal sur le devenir de leur territoire, quels que soient les débats qui peuvent parfois porter sur la pertinence de leurs périmètres. Sa force tient également à sa capacité (et son obligation malgré tout) à intégrer dans cette réflexion des enjeux nouveaux qui éclairent différemment la question de l'aménagement du territoire : biodiversité, changement climatique, ressources naturelles... Sa force tient enfin au fait que les modalités d'élaboration et de concertation du document induisent une nouvelle forme de gouvernance territoriale nécessitant de rapprocher et d'associer le citoyen au processus de définition et de mise en œuvre du projet.

Mais sa force fait aussi le lit de sa faiblesse. En affichant et confortant son rôle fédérateur et intégrateur de l'ensemble des thèmes soulevés par les questions d'aménagement du territoire, le S.Co.T. doit faire face à trois difficultés majeures.

D'abord, il doit traiter d'une multitude de thèmes au risque de tomber, dans son travail de diagnostic, dans une écriture encyclopédique du territoire et, dans la définition du projet de territoire, dans une dilution d'intentions politiques sans véritable objectif opérationnel. Dans cet exercice nécessitant une juste équilibre dans le traitement de chaque thème, le risque apparaît clairement de donner la priorité aux sujets d'actualité (la biodiversité et les trames bleues) ou à ceux pour lesquels nous disposons le plus facilement de données. Sur ce point, la question du changement climatique constitue le sujet le plus paradoxal. Affiché et affirmé comme un enjeu majeur, il ne fait l'objet d'aucune réflexion prospective sur les questions d'adaptation à ce changement et s'astreint principalement à aborder les causes plutôt que les conséquences en tentant d'agir sur le recours aux énergies renouvelables et la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Action bien sûr nécessaire mais sans doute insuffisante au vu des incidences de ce changement sur le fonctionnement des territoires. A devoir traiter de

tout, le risque pour le S.Co.T. est de traiter d'un « peu » de tout en oubliant peut-être qu'une certaine hiérarchisation des actions s'imposent. La limitation de la consommation foncière constitue en ce sens le premier levier environnemental mais à la condition qu'au-delà des intentions affichées, le S.Co.T. impose avec pédagogie mais autorité les règles du jeu. En ne mobilisant que les dispositions *a minima* obligatoires, les D.O.O. restent des leviers fragiles et peu incitatifs sur ce point, constat confirmé par la lecture des avis des services de l'Etat sur les S.Co.T. arrêtés au cours des derniers mois. Si cet enjeu est compris et reconnu par les élus en charge de l'élaboration du S.Co.T. alors ces derniers ne pourront pas se satisfaire d'une forme de délégation vers les documents d'urbanisme des communes et des intercommunalités des mesures à mettre en œuvre pour lutter efficacement contre l'étalement urbain. Cette limite à agir a bien été soulignée dans la thèse de Fernanda Moscarelli prenant exemple des S.Co.T. grenoblois et montpellierain<sup>475</sup> notamment dans son chapitre cinq mettant en avant les décalages entre les orientations et leurs applications dans le domaine de l'eau, de la biodiversité ou des formes urbaines, évoquant « *la capacité mais aussi la limite des S.Co.T. pour faire la ville durable* ».

Ensuite, le document, et le D.O.O. plus particulièrement, s'attache souvent à s'assurer de la « conformité » réglementaire de ce qui est écrit. Ce souci de sécurisation juridique du document porté par les rédacteurs des S.Co.T. peut scléroser la réflexion de fond et enfermer l'élaboration du document dans un pur exercice d'écriture juridico-technique. Le juste équilibre entre le projet politique et sa traduction technique à travers le D.O.O. suppose que son contenu soit intelligible pour sa bonne application dans les documents aval. Le catalogue de mesures de certains D.O.O. déroulant une cohorte de mesures à la fois prescriptives ou de simple recommandation donne au document un caractère inopérant. L'énoncé de mesures généralistes, souvent redondantes avec les règles de droit applicables par ailleurs, alourdissent inutilement le D.O.O. qui pourrait se consacrer à une écriture plus territorialisée des préconisations énoncées. A travers cette remarque se pose très clairement la capacité de mise en application de ces mesures dans les plans locaux d'urbanisme, non pas seulement du fait d'une obligation de compatibilité mais aussi dans un objectif de compréhension du sens donné à la mesure. Elle peut également interroger sur l'échelle du S.Co.T. et sur la capacité à

---

<sup>475</sup> MOSCARELLI Fernanda, 2013, « *Schéma de Cohérence Territoriale et développement durable en France – Enseignements à partir des cas grenoblois et montpellierain* », Thèse dirigée par Jean-Marie Miossec, Université Paul-Valéry – Montpellier III, 1 juillet 2013, 437 p.

effectuer ce travail de diagnostic et de définition d'orientations à des échelles plus resserrées, comme celles des intercommunalités par exemple.

Enfin, comme le soulignait Yves Jégouzo, le glissement du S.Co.T de son « motif » urbain vers une dimension plus large d'aménagement du territoire pose la question de son efficacité supposant trois points d'appui complémentaires : le projet politique, le contenu réglementaire et le cadre d'action opérationnel. Si l'organisation et le contenu actuels du S.Co.T. tentent d'assurer cet équilibre entre le projet politique (traduit dans le P.A.D.D.) et sa mise en perspective réglementaire assurée par le D.O.O. (avec toutes les limites que nous avons déjà évoquées), le troisième appui constitué par le cadre opérationnel se trouve contraint par l'impossibilité à agir sur la gestion de l'espace. Si le S.Co.T. détermine l'organisation et les modalités d'occupation des sols, il ne peut pas agir sur les usages des espaces sortant du « motif » urbain : espaces agricoles, espaces semi-naturels sous l'influence d'autres politiques publiques, économiques et réglementaires. Malgré la volonté (et l'obligation) d'assurer une articulation avec l'ensemble de ces politiques dans le domaine de l'eau, de la biodiversité, de l'énergie, des déplacements..., la gouvernance du S.Co.T. est aujourd'hui confrontée à un objectif complexe : mettre en œuvre un projet collectif associant une pluralité d'acteurs autour de problèmes sectoriels divers dans un cadre de gouvernance éclaté entre différents niveaux décisionnels et institutionnels. L'inéluctable évolution des documents d'urbanisme initiée depuis la loi S.R.U. devra intégrer le vaste processus de réforme territoriale engagé depuis les lois Defferre et entrant aujourd'hui dans une nouvelle phase de mutation qui bouscule les fondations historiques de l'architecture territoriale nationale.

## **Chapitre 8 – La refondation du triptyque acteurs-outils-territoires**

Depuis la loi d'orientation foncière de 1967, les documents d'urbanisme ont connu une évolution dont les termes se sont accélérés au cours des quatorze dernières années. Avec le processus de mise en application des lois de décentralisation qui a également connu une accélération ces dernières années et plus encore depuis 2014 avec le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, c'est une véritable mutation des outils, des acteurs institutionnels et territoriaux et des enjeux qui s'opère dans le paysage national et qui redessine une nouvelle géographie d'aménagement du territoire national comme l'ont

parfaitement illustré les travaux conduits par la D.A.T.A.R.<sup>476</sup> à travers le programme « *Territoires 2040*<sup>477</sup> ».

Le rôle et la place des acteurs sont évidemment essentiels dans cette mutation et peuvent conditionner le déroulement des scénarios envisagés dans cette prospective à l'horizon 2040. En ce qui concerne plus spécifiquement la question de l'élaboration et de la mise en œuvre des S.Co.T. comme outil d'aménagement du territoire, et pour prolonger l'analyse technique et formelle du contenu des documents que nous avons étudiés, trois acteurs nous intéressent dans ce chapitre conclusif : les élus, les bureaux d'études et les citoyens.

Cette approche resserrée autour de ces trois acteurs n'ignore pas les autres acteurs institutionnels qui contribuent ou participent au processus d'élaboration du S.Co.T. et que nous avons largement abordés à travers leur mission et responsabilité de Personne Publique Associée. Leur participation aux différentes étapes d'avancement du projet, les avis formulés au cours de ces différentes étapes et lors de l'arrêt du projet ont une portée effective sur le contenu du document, sa portée technique, réglementaire et opérationnelle. L'idée de resserrer cette réflexion sur les acteurs non institutionnels est aussi là pour apprécier, au-delà des obligations réglementaires et normatives, la capacité d'appropriation des enjeux environnementaux actuels.

## **1) Des acteurs : un trio dans le triptyque**

Dans ce triptyque acteurs-outils-enjeux, nous nous sommes attachés à regarder plus attentivement le trio élus-bureaux d'études-citoyens afin de tenter de mieux apprécier les éléments qui pourraient concourir, au-delà de la qualité intrinsèque du document, à une plus grande efficacité dans sa mise en œuvre. Dans cette démarche, qui repose d'abord sur l'observation et l'analyse des expériences professionnelles vécues sur le département du Maine-et-Loire, mais aussi sur le recueil d'expériences ou de témoignages hors département,

---

<sup>476</sup> Le décret n° 2014-394 du 31 mars 2014, paru au Journal Officiel le 2 avril 2014, a créé le Commissariat général à l'égalité des territoires (C.G.E.T.). Placé sous l'autorité du Premier ministre, le C.G.E.T. réunit les missions et agents de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (D.A.T.A.R.), du Secrétariat général du comité interministériel des villes (S.G.C.I.V.) et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).

<sup>477</sup> « *Territoires 2040* », Le programme de prospective de la D.A.T.A.R. La démarche, lancée en 2010, vise à appréhender la réalité territoriale contemporaine, à identifier les enjeux cruciaux pour l'avenir et à imaginer les premiers éléments stratégiques constitutifs des politiques qui pourront être mises en place pour y répondre et assurer le développement durable de notre pays.

les premiers éléments de questionnement portent sur le rôle des élus maîtres d'ouvrage de l'élaboration des documents.

### a) Des élus « formés » pour connaître et appréhender les enjeux

En ce qui concerne les élus, une première constatation s'impose sur la nécessité de formation des élus<sup>478</sup> à leur fonction de maître d'ouvrage<sup>479</sup>. Cet impératif de formation s'impose à la fois sur le fond et la forme des sujets sur lesquels les élus seront amenés à travailler. Cette obligation de formation apparaît d'autant plus nécessaire que les élus sont issus d'un milieu socioprofessionnel majoritairement très éloigné des questions d'aménagement du territoire et d'environnement. Une enquête nationale réalisée après les élections de 2008 montrait que la majorité des maires (32,4 %) étaient des retraités.

**Tableau 38 - Les collectivités locales en chiffres – 2013**  
*Bilan des élections municipales de mars 2008*

La catégorie socioprofessionnelle des élus locaux					
Catégorie socioprofessionnelle	Conseillers municipaux (élections de 2008)	Maires (élections de 2008)	Conseillers généraux (élections de 2011)	Conseillers régionaux (élections de 2010)	Population de 15 ans et plus (*)
Agriculteurs exploitants	11,1 %	15,6 %	5,4 %	2,9 %	1,0 %
Artisans, commerçants et chefs d'entreprises	8,8 %	8,0 %	6,1 %	6,4 %	3,3 %
Cadres et professions intellectuelles supérieures	11,9 %	15,0 %	32,3 %	32,2 %	8,7 %
Professions intermédiaires	11,5 %	11,0 %	14,4 %	25,6 %	13,9 %
Employés	20,6 %	9,2 %	4,7 %	8,9 %	16,6 %
Ouvriers	4,8 %	2,0 %	0,4 %	1,1 %	13,5 %
Autres professions	7,7 %	4,7 %	3,6 %	7,6 %	43,1 %
Retraités	19,6 %	32,4 %	29,9 %	9,9 %	
Autres sans activité professionnelle	4,0 %	2,0 %	3,2 %	5,4 %	
<b>Total</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>

Source : Ministère de l'Intérieur, bureau des élections et des études politiques.  
\* Insee, Recensement de la population 2009, exploitation complémentaire.

Source : [www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr)

<sup>478</sup> Les dispositions relatives au droit à la formation des élus locaux sont prévues par les articles L. 2123-12 à L. 2123-16 du code général des collectivités territoriales. Le droit à la formation des élus est un droit individuel. Les élus locaux bénéficient d'un droit à la formation de dix-huit jours à utiliser pendant leur mandat. Cette formation doit correspondre à l'exercice du mandat pour être prise en charge par le budget de la collectivité. Le Conseil national de la formation des élus locaux (C.N.F.E.L.) est obligatoirement consulté, pour avis préalable, sur toutes les demandes d'agrément présentées par les organismes publics ou privés, de quelque nature que ce soit, qui désirent dispenser une formation destinée à des élus locaux.

<sup>479</sup> Le maître d'ouvrage est le donneur d'ordre pour lequel la prestation de service, le produit fini ou l'ouvrage sera réalisé. Le maître d'ouvrage est chargé de formaliser l'expression de ses besoins ainsi que les normes métiers et les dispositions qualité qui devront être appliquées, de contrôler la conformité des livrables, du service ou de l'ouvrage, remis par le maître d'œuvre dans le respect du programme ou du cahier des charges (Cf. Loi Maîtrise d'Ouvrage Publique n° 85-704 du 12 juillet 1985 définissant les rôles et responsabilités du maître d'ouvrage public). Personne morale ou physique, publique ou privée, propriétaire ou affectataire d'un patrimoine immobilier, il doit assurer la bonne gestion à la fois prospective et curative de son patrimoine. Il effectue la programmation des opérations nouvelles pour lesquelles il doit raisonner en coût global sur la durée de vie du patrimoine (Source : [www.ecoresponsabilite.environnement.gouv.fr](http://www.ecoresponsabilite.environnement.gouv.fr))

N'ayant pas trouvé de données au plan national sur le nombre d'élus<sup>480</sup> ayant suivi des formations (tous domaines confondus), nous nous sommes intéressés à la situation du département du Maine-et-Loire pour lequel nous disposons de données complètes<sup>481</sup>. Sur la période du dernier mandat électoral, seulement 26 %<sup>482</sup> des élus municipaux du département du Maine-et-Loire<sup>483</sup> avaient suivi une formation tous domaines confondus ; moins de 8 % avait suivi une formation dans le domaine de l'aménagement, de l'environnement ou l'urbanisme. Les formations ayant reçu le plus de stagiaires concernaient les enjeux fondamentaux en urbanisme et la maîtrise des outils directement liés à l'urbanisme de planification ou à l'urbanisme opérationnel.

Sur la question des S.Co.T., il convient que l' élu maîtrise à minima le contenu attendu de ce document mais aussi qu'il en comprenne la portée et surtout qu'il prenne la mesure des enjeux soulevés. Les offres de formation proposées dans ce même département sur les questions d'environnement ont connu un faible succès auprès des élus, la plupart des formations thématiques (eau, biodiversité, trame verte et bleue...) ayant été annulées faute de participants.

Ce besoin de formation des élus, pour qu'ils soient en capacité de jouer leur rôle de maître d'ouvrage « éclairés », de connaître et appréhender les enjeux environnementaux actuels, apparait comme une condition indispensable à la réussite du projet de S.Co.T.

Certes, les dispositions accompagnant toute la phase d'élaboration du document peuvent prévoir un cycle de formation amenant les élus à cet objectif ; une offre de séminaires, conférences, colloques, rencontres... fait très souvent partie de la prestation proposée par les bureaux d'études mais qui s'attache d'abord à assurer la connaissance et la maîtrise technique du S.Co.T. par les élus plus qu'à développer une véritable appropriation et compréhension des questions de fond. La faiblesse des éléments développés sur la question de l'adaptation au changement climatique illustre concrètement ce constat. Mais nous pourrions également aborder la question de la limitation de la consommation foncière qui semble plutôt « subie »

---

<sup>480</sup> En 2008, les élus locaux comptaient : 1 880 conseillers régionaux, 4 052 conseillers généraux, 36 646 maires et 519 417 conseillers municipaux (*Source : [www.collectivités-locales.gouv.fr](http://www.collectivités-locales.gouv.fr)*).

<sup>481</sup> Au 17 juillet 2014, le Ministère de l'intérieur recensait 192 organismes agréés pour la formation des élus comprenant essentiellement : des associations départementales des maires, des agences techniques départementales, des établissements publics, des établissements d'enseignement, des sociétés privées.

<sup>482</sup> De 2008 à 2014, 1 586 élus ont participé aux formations proposées par le C.A.U.E. et l'Association des maires du Maine-et-Loire avec un maximum de 485 stagiaires en 2008 et un minimum de 147 en 2011 (*Source : C.A.U.E. 49*).

<sup>483</sup> Aux élections de mars 2014, le nombre de sièges de conseillers s'élevait à 5 985 postes, le nombre de sièges de conseillers communautaires à 1 062 postes (*Source : [www.maine-et-loire.gouv.fr](http://www.maine-et-loire.gouv.fr)*).

qu'assumée par un nombre encore significatif d'élus peu convaincus du discours porté sur la densité, la réduction de la taille des parcelles, la nécessité de la mixité résidentielle, le poids des territoires ruraux dans le phénomène de l'étalement urbain. Dans une conjoncture économique à la recherche d'un nouveau souffle et face à un nombre significatif d'élus accédant aux fonctions (43,3 % sur le plan national), la tentation de répondre à l'immédiateté des attentes et des besoins pourrait mettre à mal le travail de pédagogie et de fondation initié au cours du précédent mandat et qui rend d'autant plus indispensable ce travail de formation. Face à un impératif de sécurisation juridique du document et à des contraintes financières supposant pour les bureaux d'études d'optimiser le temps d'étude, un risque apparaît clairement dans la priorité qui peut être donnée à la formalisation technique du document plutôt qu'à l'appropriation de fond des sujets abordés. Sans vouloir faire porter trop vite la responsabilité aux bureaux d'études, il convient de s'interroger au préalable sur cette question de la capacité des élus à se poser en tant que maître d'ouvrage éclairé, par la formation si nécessaire. Cette question pourrait également soulever celle plus large de la « professionnalisation » des élus dans cette fonction de maître d'ouvrage. Elle pose *a minima* la question de l'invention d'une nouvelle forme d'ingénierie au service des élus. En effet, avec le désengagement des services de l'Etat qui assuraient, notamment, cette mission de conseil et d'accompagnement des élus sur les grands sujets d'aménagement du territoire, divers organismes se sont « naturellement » positionnés sur ces missions, y compris sur la formation : agences d'urbanisme, parcs naturels régionaux, conseils d'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement, services d'urbanisme intégrés, bureaux d'études... Avec cette nouvelle recomposition d'acteurs émergent de nouvelles questions autour de l'indépendance entre le maître d'ouvrage et son formateur ou son « conseiller » et donc de la capacité à poser pleinement et objectivement l'ensemble des enjeux auxquels le maître d'ouvrage doit répondre et faire face.

#### b) Une ingénierie « compétente » pour coller au terrain

L'adage selon lequel un bon projet est la rencontre d'un bon maître d'ouvrage et d'un bon maître d'œuvre pourrait être vérifié en ce qui concerne l'élaboration des S.Co.T. Nous ne reviendrons pas sur ce qui a été développé précédemment à propos du maître d'ouvrage pour se concentrer sur la question du bureau d'études et des moyens d'ingénierie déployés par les collectivités en matière d'élaboration et de pilotage des S.Co.T. Le département du Maine-et-Loire offre dans ce domaine une variété de réponses : des agglomérations urbaines qui se sont

appuyées sur des moyens internes ou directement au service de leur territoire (A.U.R.A. pour le Pays Loire-Angers), des pays ruraux qui se sont tous appuyés sur des bureaux d'études externes. La question n'est pas d'apprécier la compétence des bureaux d'études par rapport à des moyens en régie mais, à partir de l'expérience d'élaboration des S.Co.T. du Maine-et-Loire, de tenter de tirer quelques enseignements généraux. En effet, les bureaux d'études qui ont travaillé dans le département ont été retenus après consultation et mise en concurrence supposant que chacun apportait les compétences et garanties nécessaires à la bonne exécution de la mission.

**Tableau 39 - S.Co.T. Maine-et-Loire : Organisation technique retenue pour l'élaboration du S.Co.T.**

<b>Pays Loire-Angers</b>	<b>Communauté d'Agglomération du Choletais</b>	<b>Pays Anjou Bleu</b>	<b>Pays des Vallées d'Anjou</b>	<b>Pays Loire en Layon</b>	<b>Pays du Grand Saumurois</b>	<b>Pays des Mauges</b>
Agence d'Urbanisme de la Région Angevine (A.U.R.A.)	Régie	Bureaux d'études	Bureaux d'études	Bureaux d'études	Régie Suite à l'avis défavorable des services de l'Etat du 24/03/2014, une recommandation a été faite au Pays pour le recours à un bureau d'études.	Bureaux d'études

Source : Jean-Pierre DUCOS, décembre 2014

La problématique serait plutôt d'apprécier les modalités de collaboration entre les moyens de l'ingénierie (externe ou interne) et le maître d'ouvrage. L'expérience du S.Co.T. du Pays Anjou Bleu apporte un premier éclairage intéressant. Dès 2001, le Pays se dote d'une Charte de territoire et affiche l'objectif de se doter d'un S.Co.T. pour « *la mise en cohérence de ses politiques sectorielles d'urbanisme, d'habitat, de déplacement, d'implantations commerciales et d'équipements en tenant compte d'une gestion durable de l'environnement* ». Le travail d'élaboration s'engage dès 2003 avec l'appui d'un bureau d'études, chantier laborieux qui aboutit en février 2011. Ce délai particulièrement long traduit les difficultés



techniques et politiques de ce S.Co.T., difficultés qui émergent au grand jour en octobre 2001 avec la décision du comité syndical de reporter l'arrêt du projet après avoir levé les différents désaccords entre les élus du territoire.

Un nouvel arrêt de projet est prononcé en juin 2012 et le nouveau projet est soumis à l'enquête publique de novembre à décembre 2012. Après la remise du rapport d'enquête en février 2013 et prise en compte des avis des Personnes Publiques Associées, le projet est approuvé le 25 avril 2013. Certains auront vu dans ce parcours particulièrement laborieux l'insuffisance technique du bureau d'études, d'autres celle des élus. Mais, quel que soit le poids de la responsabilité des uns ou des autres, force est de constater que ce processus a introduit un sentiment de défiance à l'égard du S.Co.T. auquel il est rarement fait référence de manière « spontanée » dans le territoire dès qu'il est question d'actualisation des documents d'urbanisme ou de prise en compte de ses orientations en matière d'urbanisme opérationnel. On peut s'interroger sur les modalités de « grenellisation » du document qui devraient être engagées dès 2014 pour se conformer aux exigences de la loi Grenelle 2<sup>484</sup>. Le rôle pédagogique du bureau d'études y sera particulièrement essentiel pour assurer le passage du S.Co.T. S.R.U. au S.Co.T. Grenelle.

Le Pays Loire en Layon constitue un autre exemple d'élaboration ayant rencontré des difficultés. S'appuyant également sur un bureau d'études, le projet initialement arrêté le 28 mai 2013 (S.Co.T. Grenelle) a reçu un avis défavorable des services de l'Etat, Comme nous l'avons largement développé dans les chapitres précédents, cet avis a été motivé par un certain nombre d'insuffisances en matière de limitation de la consommation foncière. Manque de persuasion et de conviction du bureau d'études, laxisme des élus, le diagnostic pourrait être le même que précédemment évoqué pour le Pays Anjou Bleu.

Elaboré en régie par le syndicat mixte du schéma directeur, le S.Co.T. du Grand Saumurois a également connu un parcours laborieux. Dès 2006, le territoire engage un chantier de diagnostic et de définition des enjeux à venir. En 2009, un important travail d'ateliers et de forums est initié par le syndicat mixte du S.Co.T. et se poursuit jusqu'en 2011. Des bureaux d'études participent à l'animation de ces ateliers à travers la production de divers diagnostics complémentaires : habitat, environnement, déplacements, développement économique... Toute cette période de gestation est régulièrement jalonnée de réunions des comités syndicaux associant les élus au processus d'élaboration. Le S.Co.T. entre dans sa phase d'écriture finale en 2013 conduisant à l'arrêt de projet et de son D.O.O. le 19 décembre 2013. Le 24 mars

---

<sup>484</sup> Intégration des dispositions de la loi Grenelle 2 lors de sa prochaine révision et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

2014, le Préfet signifiait au Président du syndicat mixte l'avis défavorable de ses services et de la Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles (C.D.C.E.A.), avis motivé par de nombreuses insuffisances : politique pas assez volontariste en matière de limitation de la consommation foncière, organisation territoriale jugée non pertinente, objectifs imprécis, contradictions entre le discours affiché et les moyens mis en œuvre... Cet avis particulièrement sévère précise que « *le dossier d'arrêt de projet nécessite une réécriture (...)* » et ajoute qu'il s'agit d'un « *dossier qui doit être revu en profondeur tant sur le fond que dans sa forme* ».

Les évolutions qui ont été introduites dans l'élaboration des S.Co.T. entre la loi S.R.U. et les lois Grenelle pourraient expliquer en partie les difficultés rencontrées par certains territoires. En effet, entre le premier S.Co.T. Grenelle<sup>485</sup> qui a sans doute bénéficié d'une forme d'indulgence des services instructeurs encore peu rôdés aux exigences de cette nouvelle génération de document et les prochains S.Co.T. en attente de « grenellisation », les services de l'Etat et la C.D.C.E.A. se sont forgés une doctrine sur laquelle les avis sont désormais formulés et argumentés, et plus particulièrement en matière de limitation de la consommation foncière.

Pour autant, les références précédemment évoquées montrent que dans un processus d'élaboration relativement encadré et normé dans son fond et dans sa forme, l'échec n'est pas lié à une forme particulière d'ingénierie sauf à considérer que les moyens mobilisés par le Grand Saumurois étaient notoirement insuffisants pour assumer seul et en interne la rédaction du document<sup>486</sup>.

Mais il ressort aussi de l'analyse des documents étudiés qu'une importante évolution de fond et de forme pourrait modifier la mission confiée à cette ingénierie interne ou externe. Tout d'abord dans la phase d'élaboration du rapport de présentation qui s'appuie très largement sur une compilation et une synthèse des données disponibles auprès de structures ou organismes avec lesquels une collaboration est très souvent nécessaire au titre de l'articulation des plans et programmes ou en tant que Personne Publique Associée. Au-delà de la question de la redondance de ces données (et très souvent d'un S.Co.T. à l'autre comme dans le Maine-et-Loire entièrement couvert de documents), la phase d'élaboration du rapport de présentation devrait davantage s'attacher à élaborer un véritable diagnostic territorialisé mettant en avant

---

<sup>485</sup> S.Co.T. du Pays des Mauges approuvé le 8 juillet 2013.

<sup>486</sup> Cinq personnes constituent l'équipe au sein du syndicat mixte, dont une secrétaire et une chargée de mission en charge des fonds européens.

les différentes « sensibilités » territoriales plutôt que d'alourdir le document par la compilation de données disponibles par ailleurs. On pourrait imaginer que ces mêmes structures et organismes soient en capacité de produire des éléments de synthèse territorialisés à l'échelle des différents S.Co.T. permettant à leurs auteurs de reprendre *in extenso* le contenu de ces plans et programmes.

C'est pourtant ce que supposerait la partie consacrée à l'articulation avec les autres plans et programmes mais qui est aujourd'hui traitée sous la forme d'une rédaction s'attachant à faire la démonstration de la compatibilité technico-juridique avec ces documents amont plutôt que de tenter de traduire spatialement les modalités et les conditions de cette articulation.

Cette écriture du S.Co.T que l'on pourrait qualifier de « générique ». explique sans doute les avis récurrents des services de l'Etat sur le caractère peu prescriptif du D.O.O., laissant une grande latitude d'interprétation et de mise en œuvre aux documents d'urbanisme locaux car justement le S.Co.T. n'a pas su ou pu traduire plus précisément et spatialement ses différentes mesures ou prescriptions.

Ce changement de méthode de diagnostic territorialisé induit de fait un changement d'échelle amorçant et préparant la « bascule » opérationnelle du S.Co.T. vers les documents d'urbanisme communaux ou plus vraisemblablement intercommunaux.

Illustrant cette potentielle évolution, l'exemple du pays des Mauges est intéressant à suivre sur cette idée d'une ingénierie « collée » au terrain. Associé dès la phase d'élaboration du rapport de présentation, le Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement Loire-Anjou a activement contribué à la définition de la trame verte et bleue et de ses corridors écologiques grâce à sa connaissance fine du territoire acquise par plus de trente années d'observation et de présence sur le terrain mais aussi par son inscription dans le tissu associatif et la vie locale.

Synonyme de caution scientifique et de légitimité, le C.P.I.E. a surtout apporté une crédibilité dans le projet de préservation de la biodiversité porté par le S.Co.T. qui induit aujourd'hui le recours systématique à la structure pour la déclinaison de cette trame à l'échelle des P.L.U. intercommunaux en cours d'élaboration<sup>487</sup>.

---

<sup>487</sup> Le C.P.I.E. assure en ce sens l'articulation avec le S.R.C.E. à la fois dans la précision, voire la correction des limites de périmètres des réservoirs de biodiversité, mais aussi et surtout dans la localisation et la définition des réservoirs locaux identifiés à l'échelle des P.L.U.

Si la question des moyens, de l'organisation et de la nature de la mission confiée à une ingénierie interne ou externe est posée lors de la phase d'élaboration du S.Co.T., cette même question est également posée pour le pilotage et le suivi du S.Co.T. Ayant rapidement évoqué cette problématique dans le précédent chapitre, nous avons souligné la question des moyens humains mobilisés pour cette mission, illustrée par des situations très contrastées : vingt et un collaborateurs mobilisables au sein de l'Agence d'Urbanisme de la Région Angevine pour le suivi du S.Co.T. Loire-Angers et sa « grenellisation », deux à trois chargés de mission pour les mêmes missions sur le Pays des Vallées d'Anjou ou le Pays Loire en Layon.

La question de l'efficacité et de la portée du S.Co.T. ne pourra pas être traitée indépendamment de la question des moyens de l'ingénierie interne ou externe mobilisés. Dans un contexte de réorganisation des collectivités territoriales (élargissement du périmètre des intercommunalités, renforcement du poids des métropoles et des pôles métropolitains, disparition des conseils généraux, renforcement et fusion des régions, désengagement des services de l'Etat mais renforcement du contrôle de légalité), la question de la réorganisation de l'ingénierie territoriale est posée. Loin d'être marginale par rapport au sujet traité dans cette recherche, elle est bien en lien avec la question des enjeux environnementaux et de la capacité des collectivités territoriales à disposer autour d'elles (ou en son sein) d'une offre de conseil et d'accompagnement pour la connaissance, la compréhension et la prise en compte de ces nouveaux enjeux.

Différentes réponses s'esquissent dans les territoires : mutualisation de moyens et renforcement des services au sein des intercommunalités ou à l'échelle des pays, création d'agences techniques départementales, regroupements d'organismes au sein de Groupement d'Intérêt Public (G.I.P.) ou d'Intérêt Economique (G.I.E.), création de réseaux d'ingénierie<sup>488</sup>... Mais cette ingénierie en régie ou dans l'immédiate sphère d'influence des élus peut également poser question quant à sa capacité d'indépendance dans l'énoncé d'éléments de diagnostic ou d'orientation soumis à l'appréciation et à la validation des élus. Les expériences renouvelées des bureaux d'études indépendants, leur capacité, à partir de ces expériences, à adapter leurs méthodes, leur capacité à une prise de recul effective et objective sur le territoire d'étude apportent sans doute une réponse satisfaisante sur ce point particulier de l'impartialité et de l'indépendance de jugement. Mais dans un contexte économique tendu où les moyens des collectivités locales sont en diminution et dans un paysage institutionnel

---

<sup>488</sup> C'est l'option choisie par le Conseil du Maine-et-Loire qui a initié la création d'un réseau d'acteurs départementaux de l'aménagement sous l'intitulé Anjou Ingénierie Territoriale (A.I.T.) associant les services du département, la SODEMEL, le Comité d'expansion, le SIEMEL, le C.A.U.E., la D.D.T., le C.N.F.P.T....

encore mouvant, ces réponses d'ingénierie intégrée sont transitoires pour certaines (notamment en ce qui concerne l'échelon départemental) ou peut-être une préfiguration d'une nouvelle ingénierie territoriale redessinée à l'échelle des régions, des métropoles et des intercommunalités. Mais quel que soit le ou les échelons territoriaux qui se dessineront, et dans le respect de cette capacité d'une expression indépendante, une évolution majeure doit se dessiner dans le contenu des S.Co.T. en ce qui concerne la capacité d'une ingénierie à « coller » à la réalité du terrain et à formuler un diagnostic et des orientations véritablement territorialisés.

### c) Des citoyens « éduqués » pour comprendre et participer

Pour terminer cette étude sur les acteurs et ne pas oublier ceux pour qui le S.Co.T. est élaboré, la question de la place des citoyens, et plus particulièrement de citoyens « éduqués »<sup>489</sup>, dans le processus d'élaboration du document doit être abordée. L'objectif de ce développement n'est pas d'engager une nouvelle réflexion sur les modalités ou les formes de concertation avec les habitants, sujet qui fait l'objet de nombreuses recherches et publications évoquant toutes les nuances possibles entre information, participation, concertation, co-construction, codécision, cogestion...

Nous nous attacherons plutôt à soulever quelques éléments d'interrogation issus de l'analyse des bilans de la concertation associés aux différents S.Co.T. que nous avons étudiés. Sur la base de ce constat, nous aurions dû intituler ce paragraphe : « le S.Co.T., d'abord une affaire d'élus ». En effet, le bilan départemental est éloquent sur l'absence de participation des citoyens au processus d'élaboration. Malgré les moyens très importants qui ont été mobilisés par tous les territoires (site internet, publication d'un journal ou d'une lettre spécifique pour le S.Co.T., expositions itinérantes, réunions publiques, ateliers et forums, information régulière dans la presse...), la participation des habitants est quasi nulle.

Le bilan particulièrement détaillé de la concertation présenté par le Pays des Mauges<sup>490</sup> est sans doute le plus significatif pour un territoire qui a pourtant la réputation d'un dynamisme et d'une capacité de mobilisation de ses habitants. Lors de la phase d'élaboration du P.A.D.D., les sept réunions publiques proposées dans chacune des sept communautés de communes n'ont réuni qu'un total de 425 participants, 338 participants lors des réunions publiques sur la phase du D.O.O. présenté selon la même configuration pour un territoire comptant 128 000

<sup>489</sup> Au sens étymologique emprunté au latin « *educare* » : « former », « instruire ».

<sup>490</sup> S.Co.T. du Pays des Mauges, Bilan de la concertation, Syndicat mixte du pays des Mauges.

habitants. Lors de l'enquête publique, les seize permanences organisées en présence des commissaires enquêteurs n'ont accueilli que quinze visiteurs ; trois courriels, six observations manuscrites et sept courriers ont été adressés lors de l'enquête publique.

Ayant accompagné les deux territoires du Pays des Mauges et du Pays des Vallées d'Anjou dans toute l'élaboration du document, nous pouvons confirmer le même constat dans les deux situations.

Sur le territoire du Pays de Loire en Layon<sup>491</sup>, l'élaboration du S.Co.T. s'est engagée en 2007. Depuis cette date, cent-vingt-neuf réunions ont été organisées<sup>492</sup> dont neuf réunions publiques ; ces réunions ont compté respectivement au stade du P.A.D.D. et du D.O.O. vingt-sept et moins de soixante participants sur un territoire comptant 46 623 habitants en 2008.

Ce constat n'est pas propre aux territoires ruraux. L'examen du bilan de la concertation sur le territoire du Pays Loire-Angers est tout aussi significatif : sur les 175 ateliers organisés de 2006 à 2010<sup>493</sup>, entre trente-cinq et soixante personnes ont participé aux ateliers thématiques et entre dix et vingt-cinq personnes aux ateliers territoriaux. Sur un territoire de plus de trois cent mille habitants, et en prenant les chiffres les plus hauts de participation, ce serait moins de 4 % de la population du pôle métropolitain Loire-Angers qui auraient participé à la concertation sur le projet de S.Co.T. (et sans doute beaucoup moins si on exclut les élus qui ont participé à ces ateliers). En amont de la finalisation du projet, huit permanences d'accueil du public ont été proposées dans les différentes communautés de communes concernées : une quinzaine de personnes se sont présentées à ces permanences qui avaient fait l'objet d'une information importante par voie de presse, site internet et « flyers ». Dans les dix-neuf lieux de permanences et les soixante-douze registres mis à la disposition, quarante-deux registres sont restés vierges de tout écrit ; cent-onze observations ont été portées sur les registres et quarante courriers ont été joints à ces mêmes registres. Considérant qu'une part prépondérante de ces observations est issue des avis des Personnes Publiques Associées et des élus, on peut effectivement considérer que le S.Co.T. est d'abord l'affaire des élus. Mais pour autant comment expliquer cette absence d'implication des habitants

---

<sup>491</sup> S.Co.T. Loire Layon Lys Aubance, Bilan de la concertation, Arrêté par le comité syndical du 28 mai 2013, EgisFrance Villes et Transports, BEPIC ; actualisation dans le D.O.O. arrêté par le comité syndical du 3 juin 2014.

<sup>492</sup> Comprenant les réunions du comité syndical, les réunions publiques, les ateliers territoriaux et thématiques, les comités de pilotage, les réunions d'inter-S.Co.T., les réunions de participation aux P.L.U. communaux, les rencontres nationales sur les S.Co.T...

<sup>493</sup> Elaboration du Schéma de Cohérence Territoriale du Pays Loire Angers, Bilan de la concertation, Annexe à la délibération, Comité syndical, Séance du 8 septembre 2010, Syndicat Mixte de la Région Angevine.

malgré tous les dispositifs de communication, d'information, de consultation et de participation proposés ?

Dans une note d'analyse<sup>494</sup> du mois de septembre 2012, le Centre d'analyse stratégique<sup>495</sup> émettait un certain nombre de propositions sur la participation des habitants dans la politique de la ville. Parmi les pistes évoquées qui concernent une problématique beaucoup plus immédiatement opérationnelle que le S.Co.T., une piste relative à la qualité du débat public met en avant la nécessité de développer des méthodes de « coformation<sup>496</sup> ». S'appuyant sur des expériences étrangères<sup>497</sup>, la note met en perspective les écarts significatifs existants dans les processus de participation des habitants, la conception française de l'intérêt général étant qualifiée de « substantialiste » dont les élus et fonctionnaires se voient les garants. Ce renouveau des pratiques démocratiques qui devrait tendre vers un processus de codécision passerait notamment en France par une plus grande transparence et ouverture du débat public, au-delà de la consultation formelle déjà imposée dans un grand nombre de domaines. Dans cet objectif, un point singulier est souligné à travers la notion de « coformation » des acteurs ou de « qualification mutuelle »

Cette idée est également reprise et confortée dans un rapport<sup>498</sup> de juillet 2013 adressé au Ministre délégué chargé de la Ville rappelant la nécessité de formation des habitants, des associations, des élus et des professionnels. Mais alors, pour reprendre les propos introductifs de la conférence du 3 décembre 2012 organisé par Ressources et Territoires (R&T), au-delà des intentions affichées et des obligations réglementaires, quelles réalités sur les territoires en

---

<sup>494</sup> Marion CARREL et Noémie HOUARD, 2012, *La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville*, La note d'analyse, Questions sociales, n° 278, septembre 2012, Centre d'analyse stratégique, Source : [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)

<sup>495</sup> Le centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel.

<sup>496</sup> Initiée par l'association ATD Quart monde, cette méthode privilégie le croisement des savoirs et des pratiques entre les différents acteurs confrontés à une même problématique. Cette méthode, très largement utilisée par les associations intervenant dans le champ de la lutte contre l'exclusion, est employée dans d'autres domaines ; en 2010, le gouvernement irlandais, ébranlé par la crise financière, y a recouru pour proposer un nouveau projet de Constitution.

<sup>497</sup> En particulier les pratiques urbaines aux Etats-Unis où l'*empowerment*, à savoir un « processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper » (Bacqué M.-H., 2005), est souvent décrit par les chercheurs comme le moyen de placer les citoyens en situation de codécision, au plus haut niveau de participation. En Allemagne, le « *soziale stadt* » constitue le dispositif clef de la politique de la ville où des « forums de quartier » disposent d'un budget conséquent et décident des investissements à mettre en œuvre.

<sup>498</sup> « Pour une réforme radicale de la politique de la ville, Ça ne se fera plus sans nous », Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires, Rapport au Ministre délégué chargé de la Ville, Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache, Synthèse, juillet 2013.

matière de participation<sup>499</sup> ? Reprenant les propos de Gérard Gasselin, responsable de Solidarité Villes<sup>500</sup>, premier intervenant de cette conférence, on peut s'interroger sur « *pourquoi participer ?* » et sur cette « *espèce d'injonction à participer* » alors que la démocratie représentative existe et que des élus sont censés intervenir, avec le mandat des citoyens, pour prendre des décisions ? Comme le suggère l'intervenant, il faut aujourd'hui participer parce que nous sommes face à une crise financière et économique mais aussi une crise de représentation politique dont le signe le plus évident est l'abstention. Abstention devant les urnes, absence de participation lors de consultations témoignent d'une crise de la démocratie participative à tous les niveaux de la société au profit d'un repli sur des démarches individualistes et une tendance à l'entre-soi.

Si la refondation d'une démocratie « particip-active » nécessite de rétablir les différents gradients de l'échelle de participation telle que la propose la sociologue américaine Sherry Arnstein<sup>501</sup>, le premier niveau de cette échelle nécessite avant tout de disposer des éléments d'information de base, voire d'une formation préalable des citoyens. Nous nous arrêterons uniquement sur ce point en ce qui concerne la participation des habitants pour souligner que, quelle que soit la crédibilité des intentions, quelle que soit la qualité des outils institutionnels ou citoyens mis en œuvre, la mobilisation des citoyens nécessite avant toute chose une action de formation, ou de ce que certains pourraient qualifier « d'éducation populaire »<sup>502</sup>. C'est de cette condition préalable que pourra se fonder la mobilisation d'une intelligence collective sur les projets.

Dans un article daté de 2008<sup>503</sup> relatif à la participation des habitants dans les communes rurales dans le domaine du développement durable, Maryvonne Dussaux, doctorante à l'Université de Paris Descartes, concluait son analyse selon les termes suivants :

---

<sup>499</sup> Compte rendu de la conférence du 03 décembre 2012, « *Participation des habitants, concertation dans l'espace public...Au-delà des intentions affichées, quelles réalités sur nos territoires ?* », Les Conf'At' de R & T, Ressources et Territoires.

<sup>500</sup> L'association a été fondée en 1993 à Toulouse et a développé son activité dans le domaine du développement urbain et social à l'échelon national et international. Un de ses axes centraux est la promotion de démarches participatives dans la perspective d'un développement local et durable et au service d'une citoyenneté active.

<sup>501</sup> Cette échelle est élaborée en 1969 par Sherry R. Arnstein (« *A ladder of citizen participation* ») lorsqu'elle fut chargée de planifier une stratégie fédérale en vue de mettre fin à la ségrégation dans les hôpitaux publics. Cette échelle hiérarchise la participation en quatre niveaux : l'information, la consultation, la concertation et la coproduction.

<sup>502</sup> Afin d'éviter toute interprétation adossée à certains courants de pensée (chrétienne humaniste, laïque éducative, ouvrière), on lui préférera le terme d'éducation civique et citoyenne dans l'esprit de ce que la Conférence de Johannesburg promouvait en 2002 autour du quatrième pilier du développement durable constitué par le développement culturel.

<sup>503</sup> « *Communes rurales, participation des habitants et développement durable* », 2<sup>èmes</sup> journées de recherche en sciences sociales, INRA, SFER, CIRAD, 11 et 12 décembre 2008, Lille



*« Du fait d'une législation timide qui donne tout pouvoir au maire, les principes de participation et de concertation, pourtant actés dans la loi ne sont pas effectifs. L'importance du PADD est sous-évaluée et cela entrave la prise en compte des principes de développement durable non seulement dans les politiques territoriales mais aussi dans les modes de vie des habitants.*

*Nous pouvons souligner deux raisons principales. Tout d'abord, un déséquilibre dans les débats. En effet, le développement durable repose sur un équilibre entre trois piliers : l'économique, le social et l'environnemental. Dans les instances de concertation, le pilier économique est surreprésenté au détriment des deux autres piliers. En effet, les chambres d'agriculture et les chambres du commerce, partenaires naturels des élus locaux, sont systématiquement invités alors que les associations ont du mal à faire valoir leurs droits. Rappelons que dans les communes rurales, beaucoup d'élus sont agriculteurs ou chefs d'entreprise. Il arrive qu'ils siègent alternativement dans l'une et l'autre fonction.*

*Ensuite, du fait de la négation de l'aspect pédagogique de la participation des habitants. On oublie trop souvent que les instances de concertation n'ont pas seulement pour fonction de recueillir l'avis de la population ni de produire un débat collectif. Elles sont aussi des instances qui permettent d'informer et de sensibiliser les citoyens sur les grandes problématiques qui se posent à la fois sur leur territoire mais aussi sur la planète toute entière. En n'élargissant pas les instances de réflexion à la population et en ne voulant pas écouter les alertes des associations, ni laisser s'exprimer les différents points de vue, on image des projets de territoire basé sur des conceptions du développement qui n'anticipe pas sur la crise écologique et sociale qui s'annonce ».*

Le suivi et de l'analyse des différents S.Co.T. étudiés dans le Maine-et-Loire permet de confirmer l'actualité de cette conclusion sur au moins trois points : la primeur donnée dans les débats et dans le temps de présentation aux aspects socio-économiques aux dépens des questions environnementales, la carence pédagogique à destination des habitants destinataires d'une information insuffisamment explicitée, des instances de réflexion principalement occupées par les élus où les habitants sont absents et ignorants des enjeux sous-jacents au projet de territoire.

Mais pour Jacques Donzelot et Renaud Epstein<sup>504</sup>, toute démarche participative trouve sa limite en France dans la notion d'intérêt général que placent les élus au cœur de leur discours et *« parce que ceux qui veulent « participer » et qui ne s'inscrivent pas dans le schéma préféré des décideurs seront vite perçus et dénoncés comme les défenseurs de leurs intérêts privés face au souci de l'intérêt général dont se parent les décideurs publics »*. A la notion d'intérêt général, les pays anglo-saxons préfèrent celle de bien commun qui se distingue de la première sur deux points principaux. Le premier tient à ce que la démarche tente de rapprocher, de relier les intérêts particuliers autour d'un bénéfice pour chacun. Le second tient à ce que les responsabilités de chacun soient explicites et assumées en tant que telles ; les

---

<sup>504</sup> Jacques DONZELOT et Renaud EPSTEIN, 2006, *« Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine »*, *Esprit* (dossier « forces et faiblesses de la participation »), n° 326, p. 5 à 34.

décideurs (qui ont le pouvoir et l'argent) ont un intérêt manifeste à ce que les citoyens concernés par l'action projetée « *entrent dans le jeu afin que la définition concrète de l'action corresponde au mieux à leurs attentes, ne se révèle pas, après coup, comme un investissement non rentable* ». Face à une démarche anglo-saxonne à l'efficacité plus pragmatique, les démarches françaises seraient beaucoup plus orientées vers une recherche de la légitimation de la décision qu'une mobilisation pour l'action, légitimation qui trouve ses limites dans le processus même de participation dont les formes développées jusqu'à aujourd'hui ont montré la faible efficacité.

Enfin, une autre limite apparaît clairement dans les démarches participatives étrangères à partir desquelles se sont inspirés les auteurs français des différentes recommandations ou réflexions en matière de la politique de la ville et difficilement transposables à la question de la planification urbaine à l'échelle d'un S.Co.T. : la question financière. En effet, la mise en place de « budgets participatifs » (*Empowerment Funds*) à l'image des montages allemands (*Soziale Stadt*) ou anglais (*Communities and Local Government*) plaçant les habitants en situation de codécision dans l'affectation des investissements et incitant de ce fait ces derniers à une participation active au projet, ne peut trouver son prolongement dans une démarche participative d'élaboration d'un S.Co.T. faisant abstraction de la question du financement du projet proposé et mis en œuvre.

« Coformation » ou « qualification mutuelle » et adossement de l'élaboration du S.Co.T. à des éléments de faisabilité financière seraient sans doute les leviers à un renouveau d'une participation démocratique<sup>505</sup>.

## **2) Des outils : de la simplicité dans la complexité**

A la fois globale et détaillée, ayant une obligation d'exhaustivité mais un devoir de synthèse, l'élaboration d'un S.Co.T. est un exercice complexe mais qui doit s'inscrire dans une recherche de simplicité dans la forme et le fond. Nous ne reviendrons pas sur le détail des

---

<sup>505</sup> Reprenant l'article de Donzelot et Epstein, il faut noter la formule retenue de participation démocratique et non de démocratie participative. En effet, celle-ci diffère fondamentalement de la participation démocratique, laquelle conserve les modalités de mise en œuvre de l'action une fois celle-ci décidée quant à son principe. « *Car autant la décision renvoie à la délibération et celle-ci à la durée, à l'épreuve de la durée, à un certain détachement vis-à-vis de l'action sans en dégager les leçons venues avec le temps, comme l'a fort bien démontré Bernard Manin, autant l'action s'inscrit dans le registre de l'espace, du plus grand espace social possible pour déployer au maximum son efficacité. Le registre de la décision relève de la délibération et ne peut s'accommoder de la participation sauf à perdre la capacité de retrait nécessaire à la prise en compte des effets de la durée. En ce sens, la démocratie participative constitue autant une gêne pour la décision que la participation démocratique fournit un avantage pour l'action* ».

analyses précédemment développées mais nous retiendrons deux points sur lesquels des évolutions pourraient être apportées : la question de la territorialisation des enjeux et celle de l'articulation avec les autres plans et programmes. Dans les deux cas, l'idée essentielle participe d'une recherche de simplification afin de faciliter l'accès, la compréhension et l'appropriation du document par les élus.

#### a) Le contenu du S.Co.T. : donner une priorité à la « territorialisation » des enjeux

Nous avons souligné dans les précédents chapitres que le caractère de profusion donné au contenu des S.Co.T. pouvait conduire à une forme de confusion, notamment en ce qui concerne le rapport de présentation, document souvent encyclopédique dans lequel le passage de l'état des lieux au diagnostic peut être peu explicite, les différents enjeux étant abordés dans un même « magma » environnemental pour répondre aux impératifs d'une évaluation environnementale normée. Certes, les différentes thématiques sont bien toutes passées au crible des incidences positives et négatives ainsi qu'aux alternatives proposées mais la prolifération des indicateurs de suivi et d'évaluation qui en découle ne permet pas de dégager les grandes priorités d'action et surtout de les hiérarchiser compte tenu des effets en cascades : quelle incidence du choix d'une politique de déplacements sur l'organisation territoriale et l'identification des polarités, donc sur la consommation foncière et en conséquence sur les espaces naturels de la trame verte et bleus... Du fait de cette difficulté à dégager du diagnostic des enjeux territorialisés et hiérarchisés, le D.O.O. risque de ressembler à ce que nous avons qualifié de « capharnaüm » de mesures oscillant entre prescription et recommandations, certaines essentielles, d'autres accessoires, beaucoup redondantes avec des obligations réglementaires déjà en vigueur. Pour des élus peu familiarisés avec la complexité des questions d'aménagement du territoire, pour certains distants du processus d'élaboration du S.Co.T. et mis face à un volumineux bréviaire urbanistique, le risque est grand que le S.Co.T. soit perçu comme un document réglementaire, normatif et descendant et non plus comme un projet de territoire, partagé et ascendant.

Cette « territorialisation » est pourtant présente dans le code de l'urbanisme et dans le S.Co.T. à travers l'obligation faite de définir des objectifs chiffrés de production de logements<sup>506</sup>

---

<sup>506</sup> Article L. 122-1-7 du code de l'urbanisme : Le document d'orientation et d'objectifs définit les objectifs et les principes de la politique de l'habitat au regard, notamment, de la mixité sociale, en prenant en compte l'évolution démographique et économique et les projets d'équipements et de dessertes en transports collectifs. Il précise : 1°

« entre les établissements publics de coopération intercommunale ou par commune » et de consommation foncière<sup>507</sup> « ventilés par secteurs géographiques ». Cette capacité est par ailleurs étendue à la question de l'ouverture à l'urbanisation conditionnée à la desserte de transports collectifs, à des performances spécifiques<sup>508</sup> et à la question de la densité. Une application mécanique et comptable de ces principes serait évidemment contestable et risquerait de s'inscrire en complète opposition avec l'esprit même du S.Co.T. supposant une cohérence territoriale bâtie sur un diagnostic mettant en perspective les besoins et les problématiques spécifiques aux différentes échelles de territoires et bassins de vie. Et même si ces principes de territorialisation peuvent prêter à interprétation sur leur recevabilité et leur portée juridique<sup>509</sup>, notamment sur ce qui est entendu par « secteurs géographiques »<sup>510</sup>, le souci d'efficacité du document ne doit-il pas étendre ce principe de territorialisation des enjeux et objectifs à l'ensemble des thèmes portés par le S.Co.T. ?

Afin de faciliter cette appropriation, le S.Co.T. ne devrait-il pas évoluer dans sa forme, et donc dans la mission confiée au bureau d'études, en privilégiant une approche plus territorialisée supposant de consacrer plus de temps et de moyens à la traduction spatialisée des enjeux et orientations, dans le souci d'une meilleure articulation avec les documents d'urbanisme locaux ? L'évolution portée par la loi A.L.U.R. faisant du plan local d'urbanisme intercommunal le document de droit commun, n'introduit-elle pas une échelle minimale de spatialisation de ces enjeux au niveau du territoire intercommunal ? Et même si cette échelle pourrait être également contestée car adossée à une logique administrative, elle aurait au

---

Les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, entre les établissements publics de coopération intercommunale ou par commune ; 2° Les objectifs de la politique d'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé.

<sup>507</sup> Article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme : Il arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique.

<sup>508</sup> Article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme : Il peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs (...). Il peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter : 1° Soit des performances énergétiques et environnementales renforcées ; 2° Soit des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques (...).IX. Le document d'orientation et d'objectifs peut, sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction.

<sup>509</sup> Jean-Pierre HENRY, 2012, « La « territorialisation » des objectifs arrêtés dans le S.Co.T. », Note, G.R.I.D.A.U.H., 16/05/2012.

<sup>510</sup> La note précédemment citée distingue la question de la « territorialisation » entre production de logements et consommation foncière. Si sur le premier point, une territorialisation par territoires d'E.P.C.I. ou par commune paraît pertinente compte tenu de leur compétence en matière de P.L.H., sur le second point, la détermination de secteurs géographiques correspond « évidemment à l'identification d'espaces déterminés, justifiés par l'utilisation de critères pertinents, logiquement liés à des considérations géographiques et topographiques », et non pas seulement adossés aux limites administratives des collectivités.

moins le mérite d'obliger à organiser et rapprocher le contenu du S.Co.T. du nouveau niveau décisionnel local représenté par l'intercommunalité.

b) L'articulation du S.Co.T. avec les autres plans et programmes : simplifier pour mieux articuler

L'obligation faite au S.Co.T. de décrire son articulation avec les autres plans et programmes<sup>511</sup> introduit formellement un long développement dans le rapport de présentation, d'une part, en énumérant la liste de ces plans et programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte, d'autre part, en apportant la démonstration de cette compatibilité ou prise en compte. Confirmé et conforté par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 (loi pour l'accès au logement et pour un urbanisme rénové), le rôle fédérateur et intégrateur du S.Co.T. avait été affiché dans l'exposé des motifs au projet de loi :

*« Le titre IV du projet de loi a pour but de moderniser les documents de planification et d'urbanisme, de mieux les articuler entre eux pour qu'ils répondent aux enjeux de lutte contre l'étalement urbain, d'artificialisation des sols et permettent un réel développement d'une offre de logement plus dense (...) Le schéma de cohérence territoriale (SCoT), garant de la cohérence des politiques publiques territoriales, est élaboré à l'échelle réputée pertinente pour intégrer les diverses politiques publiques d'urbanisme, de transports, d'habitat ou de protection de l'environnement. Les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales doivent être compatibles avec le SCoT, ce qui simplifie la hiérarchie des normes (...) L'article 58 vise à clarifier la hiérarchie des normes en urbanisme et à conforter le SCoT intégrateur. A cette fin, l'article 58 modifie l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, afin de clarifier les règles de compatibilité et de prise en compte des documents de rang supérieur opposables aux schémas de cohérence territoriale, aux PLU et aux cartes communales couverts ou non par un SCoT. ».*

Si ces principes s'inscrivent bien dans un objectif de simplification du droit, ils confèrent au S.Co.T. un rôle réglementaire délicat d'articulation des normes dans une multitudes de domaines, notamment en lien avec les questions d'environnement. N'étant pas en capacité de définir des projets en sens opérationnel du terme, le S.Co.T doit ainsi tendre à faire la démonstration que ses intentions ne sont pas en contradiction avec ces mêmes plans et programmes et que le projet de territoire proposé concoure à l'atteinte des mêmes objectifs environnementaux. Cette description de l'articulation a été souvent relevée comme un point faisant défaut dans les rapports de présentation par les avis de l'autorité environnementale. Cette insuffisance peut trouver plusieurs facteurs d'explication. Tout d'abord, les

---

<sup>511</sup> Article L. 122-1-2 du code de l'urbanisme : Il décrit l'articulation du schéma avec les documents mentionnés aux I et II de l'article L. 111-1-1 et à l'article L. 122-1-13, avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte.

emboitements et croisements d'échelle entre le S.Co.T. et les autres documents constitue une première difficulté.

L'exemple des S.A.G.E. et des S.D.A.G.E. illustre parfaitement la difficulté d'articuler des plans d'action définis à des échelles différentes : celle du bassin hydrographique (au sens des bassins hydrographiques auxquels ont été adossées les six agences de l'eau métropolitaines), celle du bassin-versant, celles du sous bassin-versant et enfin celle du territoire de S.Co.T.

Dans le domaine de la biodiversité, l'élaboration des Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique (S.R.C.E.) devrait permettre de simplifier la définition des trames vertes et bleues à l'échelle des S.Co.T. en s'appuyant sur la cartographie proposée à l'échelle régionale. Mais l'échelle d'élaboration de cette carte<sup>512</sup> peut également poser question sur son articulation avec l'échelle d'élaboration des S.Co.T. et plus encore avec celle des P.L.U., le S.Co.T. n'apportant de précisions complémentaires entre ces deux échelles et laissant à l'appréciation des documents d'urbanisme locaux la délimitation plus fine des corridors écologiques.

Comment dans ce contexte rendre l'articulation plus synthétique et plus lisible ? Dans le même esprit de ce qui a été précédemment abordé autour de la notion de territorialité, le chapitre consacré à l'articulation avec les autres plans et programmes pourrait gagner en synthèse si les éléments d'articulation étaient déclinés, non pas à partir d'une seule lecture descendante des plans et programmes vers le S.Co.T., mais à partir d'une lecture ascendante d'un diagnostic territorialisé mettant en perspective les points de recoupement avec les différentes thématiques abordées dans les divers plans et programmes. Ce « retournement » de méthode n'est pas sans poser plusieurs difficultés opérationnelles dont la première est directement liée au temps et aux moyens d'investigation attribués à l'ingénierie. La deuxième est liée à la définition de ce que l'on qualifiera de territoire pertinent comme base de travail pour établir ce diagnostic.

c) Du périmètre de S.Co.T. au territoire pertinent : comment passer de l'impératif juridique à l'intelligence territoriale ?

Comme nous l'avons suggéré plus haut, le territoire intercommunal pourrait constituer cette base de travail compte tenu de l'articulation et de l'emboitement entre le document de S.Co.T. et les documents aval constitués à terme par le P.L.U. intercommunal. Mais on pourrait opposer à cette proposition la non-pertinence de ce territoire, entité établie sur des

---

<sup>512</sup> Cartographie au 1/100 000<sup>ème</sup>.

limites virtuelles ignorant toutes les « perméabilités » géographiques des flux innervant ce périmètre administratif. Laissant de côté la notion de périmètre pertinent telle que l'aborderait un juriste commentant l'obligation du S.Co.T. de disposer d'un « périmètre d'un seul tenant et sans enclave, dans le respect du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de S.Co.T. »<sup>513</sup> et telle que l'apprécierait un juge administratif face à un contentieux, nous nous attacherons à apporter quelques éclairages sur cette question à partir d'une posture de géographe considérant qu'il n'y a pas un territoire pertinent mais des territoires.

Cette problématique a bien évidemment fait l'objet d'une abondante production écrite dans le domaine des sciences humaines et sociales mais aussi dans celui de l'économie et des sciences politiques. Afin de ne pas ouvrir un champ de discussion qui déborderait trop largement du sujet central de cette recherche, nous ne pousserons pas plus en avant les travaux et réflexions qui ont pu être développés par les auteurs issus de ces différents domaines<sup>514</sup>. Mais à partir d'une lecture synthétique de ces travaux, il convient d'apporter quelques éléments argumentant cette multiplicité de « formes » territoriales. S'appuyant sur un article d'Alexandre Moine<sup>515</sup>, professeur de géographie à l'université de Franche-Comté, nous reprendrons les trois entrées du territoire que propose l'auteur :

- « *l'espace géographique, approprié par l'homme, aménagé et au sein duquel apparaissent des organisations spatiales et de multiples interactions fondées sur les interrelations entre les sous-systèmes qui le composent (naturel, anthropisé, social et institutionnalisé) ;*
- *le système des représentations de l'espace géographique, ensemble de filtres (individuel, idéologique, sociétal) qui influence les acteurs dans leurs prises de décisions et les individus dans l'ensemble de leurs choix, selon deux temps : lors de l'observation de ce qu'est l'espace géographique ; lors de la projection de ce que sera l'espace géographique après le choix d'une action ;*
- *le système des acteurs qui agissent consciemment ou inconsciemment sur l'espace géographique, influencés par leurs filtres, et suivant leur position au sein de ce système ».*

---

<sup>513</sup> Séminaire D.A.T.A.R. - G.R.I.D.A.U.H. du 21 novembre 2003, « *L'articulation des projets territoriaux : questions juridiques et institutionnelles. Les périmètres des projets* », Intervention d'Eric de Fenoyl, Directeur de Mission, FIDAL Société d'Avocats, Département Secteur Public.

<sup>514</sup> Sans être exhaustif, un certain nombre d'auteurs méritent d'être évoqués pour leur contribution dans ce domaine : Pierre George, Maryvonne Le Berre, Paul Claval, Armand Frémont, Roger Brunet, Yves Lacoste, Guy Di Méo, Claude Raffestin, Martin Vanier, Bertrand Badie, Jacques Lévy, Bernard Debarbieux, Michel Lussault, Frédéric Giraut, Jean-Paul Ferrier, Joël Bonnemaïson, Paul Alliès, Pierre Lascoumes, Vincent Veschambre, Daniel Béhar, Bernard Pecqueur, Jean-Pierre Gilly, André Torre, Alexandre Moine, Nicolas Duvoux...

<sup>515</sup> Alexandre MOINE, 2006, « Le territoire comme système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », *L'Espace géographique*, 2006/2, Tome 35, p. 115 à 132.

Et en ce qui concerne le système des acteurs, il convient d'identifier là encore les différentes catégories qui se croisent ou se côtoient dans des rapports individuels aux lieux et qui complexifient la lecture et la perception du territoire :

- *« l'État, qui influence par ses politiques à la fois les collectivités territoriales, la société civile et les citoyens ;*
- *les collectivités territoriales, au sein desquelles s'exprime le monde politique, à une échelle régionale et locale ;*
- *la société civile et ses multiples groupes, lorsqu'ils souhaitent modifier leur environnement et disposent pour cela d'un rôle effectif ou potentiel notoire ;*
- *les intercommunalités, dont le rôle ne cesse de s'affirmer en position intermédiaire entre l'échelon communal et les échelons supérieurs (département et région) ;*
- *les entreprises, dont le développement amène à saisir les opportunités qui s'offrent à elles, notamment vis-à-vis de l'espace géographique au sein duquel elles évoluent ».*

Pour mieux comprendre ce que nous avons évoqué plus haut à travers l'idée d'un retournement de méthode et la difficulté de sortir d'un système descendant enfermant le S.Co.T. dans une obligation de compatibilité ou de prise en compte, il faut rappeler que la politique d'aménagement du territoire conduite en France depuis plusieurs décennies a contribué à forger un modèle culturel pyramidal et hiérarchisé de documents et de procédures de planification, modèle que les politiques de décentralisation ont tenté de contrebalancer en faisant émerger de nouveaux territoires de pouvoir et de décision. Mais si les réponses semblent satisfaisantes sur le plan institutionnel, elles n'ont pas réglé la question des territoires pertinents. Tout au plus, les territoires se sont-ils opportunément organisés pour mettre en œuvre des politiques publiques sur les champs abandonnés par l'Etat. C'est typiquement le scénario qui s'est déroulé dans l'émergence des pays pour la mise en œuvre des S.Co.T. C'est aussi ce qu'il se passe à l'intérieur même des territoires de S.Co.T. où les E.P.C.I. se dotent de leur propre « politique » territoriale. Des signes avant-coureurs sont visibles, notamment sur notre territoire d'études. Dès la phase d'élaboration du S.Co.T. du Pays des Mauges, toutes les communautés de communes se sont engagées dans l'élaboration d'un « projet de territoire », réponse politique de « composition » ou de « résistance » au projet de S.Co.T., inscrivant les élus du territoire dans une dimension potentiellement schizophrénique de porteur du S.Co.T. au nom de l'intérêt général et de détracteur pour cause de considérations locales. Au-delà de ces contradictions possibles mais heureusement exceptionnelles, ce phénomène est significatif car aujourd'hui étendu à la plupart des communautés de communes envisageant de s'engager dans un P.L.U. intercommunal et passant systématiquement par cette étape de « projet de territoire ». Ce phénomène que Daniel



Behar<sup>516</sup> qualifie « d'intercession territoriale » traduit « *la volonté de certains niveaux -et institutions y afférant- de développer leur projet comme un point de vue singulier sur la complexité territoriale* ».

Cette redéfinition des territoires de l'action publique, au-delà de la simple dimension institutionnelle, peut être cependant le vecteur de la transformation de l'action publique elle-même et des outils à sa disposition. Ainsi le S.Co.T. doit-il s'adapter, dans son approche infra et supra territoriale, à l'émergence de nouveaux territoires institutionnels (intercommunalités, métropoles, pôles territoriaux d'équilibre...) mais aussi thématiques (à travers la biodiversité, l'eau, l'énergie...), contractuels (le département encore pour quelques temps, la région, l'Etat, l'Europe...), sociaux et culturels.

Au principe d'emboîtement spécialisé et hiérarchisé des niveaux territoriaux et des outils, doit succéder un emboîtement fonctionnel et transversal. C'est ce que tente de faire le S.Co.T. dans son articulation avec les autres plans et programmes mais avec la difficulté de devoir composer avec une multitude de documents thématiques. De même, au caractère descendant d'une régulation interscalaire, doit succéder un principe ascendant dans sa capacité à apprécier l'adéquation du projet local avec une politique définie à l'échelle supérieure. C'est bien là une des difficultés d'articulation d'un document d'échelle locale devant faire la démonstration de sa compatibilité avec des orientations définies à une échelle supérieure et dont les modalités opérationnelles à l'échelle du S.Co.T. restent trop floues. Le pays porteur d'un S.Co.T. interviendra dans ce sens, dans une vision globale, avec le souci d'assurer la cohérence et la complémentarité entre ses espaces urbains et ses espaces ruraux car aucun des échelons territoriaux institutionnels n'est en mesure de traiter seul et simultanément les enjeux d'étalement urbain, d'organisation territoriale, de déplacements, d'énergie... Il ne s'agit pas, dans cette idée d'emboîtement, de démultiplier des catégories d'états territoriaux mais d'identifier des « catégories de processus »<sup>517</sup> qui méritent d'être traitées conjointement car communes à plusieurs espaces. C'est ce vers quoi devraient tendre les S.Co.T. et ce que nous entendons par territorialisation de leur contenu supposant une fonction de mise en relation, pour chaque thématique, entre les échelles inférieures et supérieures du territoire.

---

<sup>516</sup> Géographe, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris Est Créteil Val de Marne. Associé à l'équipe de Christian Portzamparc dans le cadre de la consultation internationale pour le Grand Paris, il a constitué une équipe au sein de l'Atelier International du Grand Paris (A.I.G.P.).

<sup>517</sup> Daniel BEHAR, « *Les nouveaux territoires de l'action publique* », extraits de : Nicolas PELISSIER, sous la direction de Dominique Pagès et Nicolas Péliissier, 2000, « *Territoires sous influence* », Tome 1, L'Harmattan, 192 p.

Reprenant ce concept d'une entité d'abord porteuse de processus, le territoire constitue « un système complexe de relations et d'échanges », « (...) un endroit où se superposent des nœuds de relations de différentes nature »<sup>518</sup> et induit l'émergence de processus à différentes strates territoriales se combinant et se croisant, et dessinant, selon la profondeur de lecture que l'on applique à ces strates, une matrice de fonctionnement territorial multi-scalaire, transdisciplinaire et évolutive dans le temps.

Faisant le lien entre l'idée de « co-formation » des citoyens, d'ancrage territorial des problématiques au plus près de ceux-ci (ce que Daniel Béhar qualifie de « prise de terre »), d'association des acteurs locaux et d'ascendance des approches pour aboutir à un projet partagé, nous emprunterons en guise de conclusion quelques lignes à Pierre Calame à propos de la mutation de l'éducation, de la science et de la gouvernance :

*« Où, mieux qu'à l'échelle d'un territoire, peut-elle le faire ? Et si, comme le défend Edgar Morin, l'objet premier de l'éducation est de permettre au futur adulte de comprendre la condition humaine et de gérer le monde complexe, où, mieux qu'à l'échelle territoriale et à partir d'un enseignement enraciné dans le territoire, pourra-t-on y parvenir ? La place majeure du territoire dans l'éducation se vérifie plus encore pour l'apprentissage de la citoyenneté. Cet apprentissage suppose de pouvoir transformer son environnement, de pouvoir énoncer ses responsabilités, de pouvoir référer cette responsabilité à des acteurs concrets. Il suppose aussi, dans l'institution des communautés, une capacité à définir ensemble des règles. Cela n'est possible que dans des situations concrètes, enracinées, avec des acteurs identifiés ».*

### **3) Des questions en suspens**

Bien qu'elle se soit attachée à répondre à la question posée à partir de l'analyse du contenu des documents, la problématique soulevée dans cette recherche ne pourrait pas passer sous silence un certain nombre d'aspects se situant dans la sphère immédiate du sujet et que nous proposerons d'aborder principalement sous la forme d'un questionnement conclusif. S'agissant d'une thèse en géographie et abordant des questions d'urbanisme, notre recherche a supposé de nombreuses incursions dans la sphère du droit public en général et du droit de l'urbanisme et de l'environnement en particulier. Pour autant qu'elle se dise une discipline de synthèse et donc ouverte sur les autres disciplines, le sujet nécessite une dernière entrée dans la sphère du droit sur deux points.

Le premier point concerne la portée juridique du document comme levier environnemental. Avec le renforcement de son contenu et incidemment de son poids réglementaire dans le

---

<sup>518</sup> Pierre CALAME, 2003, « La démocratie en miettes, pour une révolution de la gouvernance », Descartes & Cie, Editions Charles Léopold Mayer, 336 p.

domaine de l'environnement, le S.Co.T. ne bénéficierait-il pas, par la force du droit, d'une nouvelle efficacité environnementale qui, au-delà de la qualité de son contenu, vient conforter les autres outils législatifs dans ce domaine. Le second point s'inscrit en filiation directe avec le premier et concerne les effets induits du document dans son articulation avec les documents d'urbanisme locaux ; la question du droit y est aussi fondamentale que la qualité même du document dans la mesure où l'obligation de compatibilité peut agir comme un levier environnemental plus ou moins efficace selon que les mesures du S.Co.T. seront plus ou moins prescriptives.

#### a) La portée juridique du document comme levier environnemental

Dans le résumé de sa thèse<sup>519</sup> de droit public, Erwann Le Cornec mettait en avant en 1997 plusieurs arguments témoignant de la faiblesse des règles d'urbanisme en matière de protection de l'environnement. Basée sur l'analyse d'environ deux-mille-cinq-cents jurisprudences, l'auteur souligne tout d'abord la dimension « *facultative* » des principaux dispositifs proposés en matière d'urbanisme et leur « *sous-utilisation* », voire leur utilisation « *déviant* ». Evoquant une « *dérégulation voilée qui n'en est pas moins préjudiciable à l'environnement* » et « *un droit dont la vocation n'est de faire de la protection de l'environnement qu'une préoccupation affirmée en " creux ", en négatif des autres intérêts protégés par la réglementation locale de l'urbanisme* », il propose en définitive « *de se tourner vers des modes de régulation extérieurs à la réglementation locale de l'urbanisme " de droit commun " pour la voir ensemencée de façon imposée par les nécessités de la prise en compte de l'environnement* ».

Cette analyse doit bien évidemment être resituée dans son contexte historique antérieur aux dispositions introduites par les lois Solidarité et Renouvellement Urbain et les lois Grenelle qui ont bouleversé et renforcé le cadre de l'urbanisme dans ce domaine. Mais l'analyse conserve une certaine constance quand l'auteur évoque « *les législations spécifiques de l'environnement qui s'imposent à elle (la réglementation locale) notamment sous la forme des servitudes d'utilité publique. A propos de cette deuxième catégorie de normes supérieures, on en vient alors à défendre l'idée que le principe de l'indépendance des législations (et non celui de l'indépendance des procédures) constitue une garantie fondamentale permettant*

---

<sup>519</sup> Erwann LE CORNEC, 1997, « *La prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme* », Thèse de doctorat de droit public, Université de Paris I, 950 p.

*d'affirmer - mais sans la déformer – la protection de l'environnement dans la réglementation locale de l'urbanisme ».*

En effet, nous avons pu souligner à plusieurs reprises, à travers les différents documents étudiés, que le S.Co.T., dans les nouveaux enjeux environnementaux qui lui sont assignés, reprenait à son compte les dispositions réglementaires existantes dans les différents domaines : eau, paysage, énergie, biodiversité...Et les principales innovations introduites à son niveau, comme l'élaboration d'une trame verte et bleue, étaient confrontées à des difficultés de mise en œuvre : difficulté de traduction spatiale et cartographique limitant le caractère de servitude d'utilité publique de la trame, difficulté de traduction réglementaire se limitant à une inscription en zonage N ou A, difficulté de traduction opérationnelle dans sa mise en œuvre par l'absence de contraintes ou de servitudes d'usages ou de gestion...Nous pourrions compléter ce constat en ce qui concerne les dispositions dans le domaine de l'eau où le document doit principalement s'attacher à montrer sa compatibilité avec les S.D.A.G.E. et les S.A.G.E., reprenant à ce titre les dispositions réglementaires applicables en matière d'urbanisme supposant la protection des captages, la conformité des systèmes d'assainissement, la disponibilité des ressources, le respect de la qualité des eaux de surface... S'il est incontestable que, depuis 1997, le contenu du S.Co.T. a considérablement progressé dans son contenu environnemental, on peut s'interroger sur la portée effective de ce contenu. Cette progression est sans nul doute une avancée sur le plan pédagogique, le renforcement et la répétition du message étant une condition de l'appropriation du contenu. Mais autant par son poids réglementaire que par la qualité de son contenu, le volet environnemental du S.Co.T. ainsi étoffé ne donnerait-il pas au document, par la force du droit, une efficacité environnementale effective ?

Pour conforter cette interrogation, nous reprendrons les termes d'Erwann Le Cornec concluant son résumé :

*« Ce ne peut être en définitive qu'au prix d'une certaine complexité du droit<sup>520</sup>, devant se traduire notamment par la nécessité de parfaire encore les mécanismes juridiques qui doivent régir les interactions entre ces deux sphères, que l'environnement pourrait être efficacement protégé ».*

---

<sup>520</sup> En particulier par le développement de la jurisprudence. On peut évoquer dans ce sens l'émergence du concept de préjudice écologique « résultant de l'atteinte portée à l'environnement » reconnu par le Tribunal de Grande Instance de Paris dans le cadre du procès de l'Erika.

## b) L'efficacité de l'articulation S.Co.T. - P.L.U.

De la loi S.R.U. à la loi A.L.U.R., le S.Co.T. s'est vu confirmé son rôle de document pivot entre les politiques publiques dédiées à l'environnement et les documents de planification. Qualifié de document fédérateur et intégrateur de ces différentes politiques environnementales, au service du développement et de l'aménagement durable du territoire, il est l'instrument central de lutte contre le réchauffement climatique, de lutte pour la préservation et la restauration de la biodiversité, de lutte contre la consommation foncière. A ce titre, il s'impose aux documents de rang inférieur qui doivent être compatibles avec lui. A la fois « pierre angulaire » de l'architecture réglementaire des documents d'urbanisme et « relais » entre les planifications supérieures et celles qui lui sont subordonnées, le S.Co.T. joue un rôle stratégique essentiel, et de l'efficacité de ce rôle dépend l'efficacité de sa portée environnementale.

Dans cette double vocation, trois facteurs agissant conjointement pourront participer à la plus ou moins grande efficacité du document sur le plan environnemental : son caractère plus ou moins prescriptif, sa capacité d'intégration des plans et programmes, son rapport de compatibilité ou de prise en compte.

Nous aborderons en premier lieu la question du rapport juridique. Bien qu'inscrite en géographie mais traitant de questions d'urbanisme, notre recherche pourrait être entachée d'insuffisance en ignorant le contexte juridique et son incidence sur les documents étudiés. Comme nous l'avons évoqué précédemment, un des facteurs d'efficacité du document passe aussi par la force du droit. Dans son rapport juridique avec les documents de rang inférieur, le S.Co.T. entretient un rapport de compatibilité. L'analyse de la jurisprudence montre combien les situations sont complexes et doivent être appréciées au cas par cas<sup>521</sup>. Le contenu des différents documents étudiés montre également que les mesures édictées peuvent être plus ou moins précises et poser question quant à leur interprétation, plus particulièrement sur les thématiques avec lesquelles le S.Co.T. entretient un rapport, non plus de compatibilité, mais de prise en compte. C'est notamment le cas pour la biodiversité et les trames vertes et bleues définies dans le cadre du Schéma régional de Cohérence Ecologique que le S.Co.T. doit prendre en compte<sup>522</sup>. C'est également le cas sur les questions énergétiques et de changement climatique qui supposent une prise en compte par le S.Co.T. des Plans Climat-Energie-

---

<sup>521</sup> Nicole LEROUSSÉAU et Corinne MANSON, « *Schéma de cohérence territoriale et articulation juridique des planifications* », Communication à l'occasion de la journée d'études « S.Co.T. et dynamiques territoriales », Université de Tours, 19 mars 2010.

<sup>522</sup> Article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme.

Territoriaux. On peut ainsi s'interroger sur le fait que ces deux thématiques, qui figurent en tête du code de l'urbanisme comme enjeu majeur dans l'aménagement du territoire<sup>523</sup>, ne soient inscrites que dans un rapport de prise en compte entre S.Co.T. et les documents de rang supérieur. Mais dans un contexte qui tend à renforcer le poids des normes, on peut penser que le rapport de compatibilité tend à devenir plus strict. L'appréciation des services de l'Etat dans leur mission de contrôle de légalité confirme cette inflexion dans la lecture des avis formulés sur les S.Co.T. récemment arrêtés.

Ce point soulève la question de la nature des mesures édictées par les documents, oscillant entre prescription et recommandation. La grande majorité des avis défavorables formulés par les préfets sont motivés par l'insuffisance des mesures prescriptives des S.Co.T., en particulier sur la question de la modération de la consommation d'espace. Trois constats peuvent être faits sur ce point. D'abord, la faible voire l'absence de mobilisation des règles proposées par le code de l'urbanisme en matière d'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs conditionnée par des critères de performances énergétiques, de densité résidentielle, de desserte en transports en commun<sup>524</sup>... Cette capacité faite au document d'entrer plus profondément dans l'application du droit des sols n'est pas exploitée alors qu'elle peut être un levier particulièrement efficace d'une gestion économe de l'espace. Ensuite, les mesures énoncées privilégient les champs sur lesquels le document a une obligation normative comme la définition d'objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace mais en laissant une grande latitude aux collectivités locales dans les modalités de mise en œuvre et de pilotage de ces objectifs. Au-delà de la difficulté technique à mobiliser ces outils coercitifs et prescriptifs, l'explication à ces freins doit sans doute être recherchée dans la posture politique des collectivités territoriales supposant, que selon le principe constitutionnel de libre-administration des collectivités locales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect de leur autonomie, leurs prévisions et décisions d'utilisation de l'espace. Enfin, pour poursuivre et compléter sur cette question de la latitude donnée aux collectivités locales de traduire dans leur document d'urbanisme les mesures énoncées par le S.Co.T., il apparaît clairement, et au-delà même de l'interprétation juridique de ces mesures, que nous sommes confrontés à un problème de cohérence d'action dans la mise en œuvre opérationnelle de celles-ci. Comment peut-on ainsi garantir de construire un projet de « patrimoine commun<sup>525</sup> » si les modalités d'application sont laissées en grande partie à l'appréciation des collectivités

---

<sup>523</sup> Article L. 110 du Code de l'urbanisme, Titre I : Règles générales d'utilisation du sol.

<sup>524</sup> Articles L. 122-1-5, L. 122-1-6, L. 122-1-8

<sup>525</sup> Au sens de l'article L. 110 : « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation ».

locales ? Peut-on ainsi garantir que le S.Co.T. répond à son objectif premier de cohérence territoriale dans l'action mise en œuvre et dans les objectifs à atteindre ?

### c) De l'efficacité environnementale au développement durable

Nous avons introduit cette recherche par un rappel historique des principaux événements internationaux et nationaux ayant conduit à l'émergence d'une conscience environnementale puis à une véritable intégration politique et institutionnelle des enjeux environnementaux et des principes de développement durable dans nos politiques publiques. Si l'intégration institutionnelle est acquise depuis l'adoption de la loi constitutionnelle relative à la charte de l'environnement en 2005, l'intégration politique semble plus fragile. La question de ce cadre politique et sociale nous semble être un sujet important pour conclure cette recherche et surtout pour remettre en perspective, et à son juste niveau, la question initialement posée sur l'efficacité environnementale des documents d'urbanisme, et des S.Co.T. en particulier.

En effet, dans ce mouvement de fond de prise de conscience de l'impératif environnemental, un certain nombre de mesures et de décisions participent au perfectionnement des outils, comme par exemple les documents de planification urbaine à travers les inflexions et améliorations apportées successivement par les lois S.R.U., U.H., Grenelle, A.L.U.R. Mais la véritable question de fond reste, au-delà de l'amélioration d'un certain nombre d'outils ou de dispositifs techniques, celle de ce que qualifie Bernard Perret du « cadre de la raison écologique »<sup>526</sup>, supposant une mutation politique et sociale à la hauteur des enjeux écologiques aujourd'hui posés et aux premiers rangs desquels apparaît celui du changement climatique. La responsabilité politique des élus est clairement engagée et suppose de leur part une vision prospective qui semble aujourd'hui faire défaut.

Cette vision prospective passe sans doute par la remise en question de certains mythes ou du moins par la ré-interrogation de certaines orientations proposées : les évolutions technologiques peuvent-elles apporter des solutions à tous les désordres écologiques ? Un scénario de croissance sans remise en cause de sa qualité même permet-il d'assurer sur le long terme l'équilibre entre besoins et disponibilité des ressources ? Une croissance, même « verte », est-elle compatible avec une demande énergétique exponentielle ?

---

<sup>526</sup> Bernard PERRET, 2011, « *Pour une raison écologique* », Flammarion, 275 p.

Comment, dans ce cadre, construire une nouvelle conscience environnementale intelligible pour l'ensemble des acteurs de la société et qui puisse être partagée sans verser dans une utopie écologique réservée aux adeptes d'une écologie profonde (deep ecology) et conduisant à une forme de sacralisation de la nature ? Comment construire cette conscience sans devoir l'imposer par un cadre réglementaire coercitif dont on mesure les limites du caractère répressif ? Le risque judiciaire peut être dissuasif mais un procès ne pourra jamais réparer rétroactivement les dommages initialement causés à l'environnement. Reprenant la formule de Bernard Perret, « *Le droit à son importance mais il n'a pas vocation à se substituer au politique (...)* »<sup>527</sup>, nous ferons référence sur ce point à l'ouvrage de Dominique Bourg et Kerry Whiteside<sup>528</sup> proposant une réforme institutionnelle qui permettrait de faire valoir les droits de l'avenir dans le débat démocratique. Un premier principe serait relatif à l'obligation de fixer aux politiques publiques l'obligation de respecter des limites strictes en ce qui concerne certains domaines mettant en péril l'équilibre de la biosphère<sup>529</sup>. Le second principe instituerait l'obligation pour les autorités de publiques « *d'œuvrer en faveur d'une gestion concertée des ressources naturelles, tant à l'échelle nationale qu'internationale* ». Cette proposition, au-delà de sa faisabilité de forme, aurait le mérite de poser sur le fond la question du caractère « fini » de certaines ressources au premier rang desquelles figure le sol. Redéfinir et réinventer la planification et l'aménagement du territoire sur le concept de « finitude » de notre territoire et de nos ressources constitue le véritable enjeu économique, social et écologique d'aujourd'hui<sup>530</sup>. Objectif premier de la Stratégie Nationale du Développement Durable (S.N.D.D.) adoptée en 2003 et renouvelée en juillet 2010 pour la période 2010-2013, ce document devrait être le guide de référence de toutes les politiques sectorielles et territoriales d'aménagement du territoire. Aucun des documents étudiés dans cette recherche n'a fait une seule fois référence à cette stratégie nationale.

---

<sup>527</sup> *Op. cit.*

<sup>528</sup> Dominique BOURG, Kerry WHITESIDE, « *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique* », Seuil, octobre 2010, 103p., *Développement durable* [En ligne], Vol. 2, n° 2, mai 2011, mise en ligne le 04 mai 2011.

<sup>529</sup> Les domaines proposés par les auteurs concernent : le changement climatique, l'érosion de la biodiversité, les cycles de l'azote et du phosphore, la déplétion de l'ozone stratosphérique, l'acidification des océans, l'usage de l'eau douce et des sols, la pollution chimique et l'impact des aérosols atmosphériques.

<sup>530</sup> Cette notion de « limites planétaires » (*planetary boundaries*) a été largement traitée par des auteurs anglo-saxons issus du milieu de l'économie : J. Rockström (« *A safe operating space for humanity* », *Nature*, 461, 23 septembre 2009, p. 472-475), H. Daly et J. Farley (« *Ecological Economics : Principles and Applications*, 2<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., Island Press, 2010, p. 27), J.K. Boyce (« *The Political Economy of the Environment* », Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, 2002).

Dans son ouvrage de 2011, Eloi Laurent revient sur cette notion et sur la nécessité d'apporter des réponses par la dimension sociales des problèmes et non plus exclusivement par l'approche économique (Eloi LAURENT, 2011, « *Social-écologie* », Flammarion, 230 p.).



Alors face à l'arsenal des outils qui traitent des questions écologiques, de la multitude d'indicateurs qui nous alertent quotidiennement sur l'état de notre environnement, des obligations réglementaires qui s'ajoutent les unes aux autres, qu'est-ce qui aujourd'hui fait défaut pour s'inscrire dans un schéma de développement et d'aménagement durable ? Peut-être un manque de culture écologique, sans doute un manque d'approche transversale, vraisemblablement une perte de sens collectif, sans aucun doute un manque de volonté politique.

Mais cette question de la volonté politique soulève un problème majeur plus profond que nous évoquons en conclusion finale et qui ouvre plus largement notre sujet sur une question politique et sociale : celui de l'adaptation de notre système démocratique face aux enjeux environnementaux. Le sujet a été développé par plusieurs auteurs dont la plupart font référence sur ces questions à la fois éthiques, institutionnelles et sociales à l'ouvrage de Hans Jonas<sup>531</sup>. L'argumentation de l'auteur met clairement la démocratie en défaut d'apporter des solutions aux problèmes environnementaux, la démocratie libérale ayant pour ambition de protéger les libertés individuelles et d'intervenir le moins possible dans les comportements et les attitudes des citoyens. Face aux enjeux écologiques actuels, le fondement libéral du régime démocratique serait incapable de promouvoir une action collective efficace. Ainsi, le risque serait-il de basculer dans une tyrannie écologique se passant du consentement des citoyens incapables à décider et mettre en œuvre collectivement des mesures à la hauteur des crises écologiques. Pour prévenir ce qui pourrait être un « *changement convulsif*<sup>532</sup> » de l'humanité faute d'avoir su redéfinir une croissance soutenable de l'économie, le salut devrait justement venir d'une démocratie misant sur l'intelligence collective et le raisonnement public. Pour cela, la société doit disposer de citoyens éclairés. C'est sans doute la voie que doivent explorer les S.Co.T. de demain.

---

<sup>531</sup> Hans JONAS, 1998, « *Le principe responsabilité : une éthique pour la civilisation technologique* », Paris, Flammarion, « Champs essais », 470 p.

<sup>532</sup> Robert L. HEILBRONER, 1974, « *An Inquiry into the Human Prospect* », New York, W.W. Norton cité par Eloi Laurent.

## Conclusion

En 2011, le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement commanditait une étude au Conseil général de l'Environnement et du Développement durable portant sur l'analyse de quatorze S.Co.T. répartis sur le territoire national et approuvés ou arrêtés à la date d'engagement de la mission<sup>533</sup>. Cet audit devait répondre à la question suivante :

*« (...) ce document est-il en capacité d'intégrer l'ensemble des politiques publiques issues du Grenelle de l'environnement, et ses dispositions peuvent-elles encadrer de manière précise le contenu des P.L.U. ? ».*

Publié en avril 2012, le rapport apporte des éléments de réponse qui sont bien évidemment au cœur de notre recherche. Sans en déflorer immédiatement le contenu, il apparaît clairement que l'analyse présentée dans ce mémoire à partir des documents angevins mais aussi à partir des S.Co.T. arrêtés plus récemment au plan national complète et confirme les conclusions établies en 2012.

Il faut tout d'abord rappeler et souligner l'évolution fondamentale qu'ont apportée les lois Solidarité et Renouveau Urbain de 2000 et les lois Grenelle de 2009 et 2010 dans la portée environnementale des documents d'urbanisme, et des S.Co.T. en particulier. Il n'est pas excessif de parler de refondation tant les objectifs assignés à ces documents en modifient l'esprit même et leur confèrent un rôle à la fois complexe et puissant dont les effets sont encore difficiles à apprécier compte tenu de la relative jeunesse de ces évolutions. Reprenant les termes du rapport, nous pouvons effectivement confirmer : *« Il est donc trop tôt pour affirmer que les SCoT récemment approuvés sont intégrateurs de l'ensemble des orientations du Grenelle, mais il est incontestable qu'une étape a été franchie par rapport à la génération précédente ».*

Appuyant ce constat, le rapport souligne la bonne intégration des sujets liés à la *« réduction de la consommation des espaces agricoles »*, à la *« biodiversité »* et à la *« préservation des paysages »*.

Mais au-delà de ce satisfecit, il est surtout important de souligner les conclusions qui restent d'actualité et qui confortent les éléments que nous avons mis en perspective dans les pages

---

<sup>533</sup> *« Audit thématique national relatif à la prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement dans l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (S.Co.T.) », avril 2012, rapport n° 007702-01, Conseil général de l'Environnement et du Développement durable.*

précédentes nécessitant une attention particulière et une progression dans leur prise en compte et dans leurs modalités d'application.

Sur la question des nouveaux enjeux inscrits dans le code de l'environnement et le code de l'urbanisme, au premier rang desquels se situe la lutte contre le changement climatique, le document précise que « *la réduction des gaz à effet de serre et la lutte contre le changement climatique sont des thèmes encore peu pris en compte, sans doute par appropriation insuffisante des problématiques induites, tant par les élus que par les techniciens* », conclusion que nous maintenons et confirmons à l'issue de nos travaux.

En ce qui concerne l'articulation avec les autres plans et programmes, il est fait mention que « *les S.Co.T. étudiés ne manquent pas de faire référence aux documents de rang supérieur (...), le plus souvent sans démontrer clairement leur compatibilité avec ceux-ci et sans rechercher à les décliner plus précisément sur leur territoire* ». Nous avons largement développé sur ce point les difficultés qui restent à lever dans ce rapport d'articulation. D'une part, la question de la compatibilité nécessite de clarifier une multitude de paramètres : la question des échelles, celle des différents rythmes d'élaboration des documents, des différentes maîtrises d'ouvrage, de la portée des documents entre niveau réglementaire et niveau opérationnel... D'autre part, la question de la déclinaison territoriale soulève d'autres difficultés : quel niveau de précision, voire de prescription, pour décliner ces plans au niveau local ? A quelle échelle, sur quel « territoire » pertinent peut-on traduire les déclinaisons et orientations du S.Co.T. dans les différentes thématiques concernées ?

Sur le caractère prescriptif des documents, le rapport indique que la mission « *a constaté que les orientations générales des S.Co.T. sont le plus souvent peu précises. Les marges d'appréciation laissées aux communes pour élaborer leurs P.L.U. sont donc très larges, sans doute même trop larges par rapport à l'esprit de la loi Grenelle 2<sup>534</sup>* ». On peut sur ce point parler de constance dans les conclusions des analyses effectuées même s'il est écrit par ailleurs que « *c'est le sujet de la lutte contre l'étalement urbain et de la densification de l'habitat qui fait l'objet des prescriptions les plus précises* » et pour lesquels il conviendrait d'ajouter qu'il s'agit de prescriptions appliquant *a minima* les règles obligatoires en la matière.

Les services de l'Etat se forgeant une expérience et une doctrine sur ces sujets, on peut penser que les S.Co.T. à venir, et notamment ceux en phase de « grenellisation », devront s'orienter vers une écriture plus prescriptive mais comme le souligne le rapport, « *il faudra auparavant*

---

<sup>534</sup> Résumé, p.4. Le rapport fait référence sur ce point à toutes les nuances d'écriture rendant le document peu prescriptif : « peut déterminer », « peut étendre », « peut définir », « peut préciser »...

*mieux définir et harmoniser au niveau national le vocabulaire employé dans la rédaction des orientations, mieux articuler les dispositions des P.L.U. avec les prescriptions des S.Co.T. et s'assurer des mises en compatibilité des P.L.U. dans les délais légaux* ». A titre d'illustration en ce qui concerne la question du vocabulaire, nous pourrions évoquer la question des « enveloppes urbaines » servant de point de référence au suivi de la question foncière et sur lesquelles les méthodes de définition sont loin d'être convergentes entre les collectivités territoriales et les services de l'Etat. Nous pourrions également évoquer les notions de « villages » et de « hameaux » qui ne doivent pas connaître d'extensions urbaines au sens spatial du terme mais qui seraient susceptibles, sous certaines conditions, d'accueillir de nouveaux logements. Nous pourrions enfin évoquer la notion de polarités dont le contenu recouvre une multitude de situations, très contrastées selon les territoires de S.Co.T., urbains, périurbains ou ruraux.

Au-delà des questions techniques et de contenu, le rapport souligne également que : *« La construction et le renforcement de la gouvernance seront une condition déterminante de l'élaboration de S.Co.T. Grenelle de qualité, à la fois intégrateurs et prescriptifs. C'est en effet le plus souvent le caractère encore un peu faible de la gouvernance qui n'a pas permis l'acceptabilité par une partie des acteurs des enjeux du Grenelle. Des études approfondies sur certains sujets (TVB, consommation des terrains agricoles) qui auraient permis l'élaboration de S.Co.T. comportant un D.O.G. prescriptif ont parfois été rejetées par la majorité des élus d'un territoire, faute de maturation suffisante et d'appropriation collective ».*

Nous avons souligné dans cette dernière partie la question de qualité de la maîtrise d'ouvrage des S.Co.T. au sens de sa qualification à porter la démarche et ses enjeux ; la maturation et l'appropriation suppose au préalable qu'il y ait eu formation des élus. Certes, l'élaboration du S.Co.T. s'accompagne souvent d'une offre « pédagogique » mais qui porte le plus souvent sur la technique du document que sur son fond et ses enjeux. La question n'est pas moins de renforcer la gouvernance dans sa maîtrise technique du S.Co.T. mais dans sa maîtrise des enjeux.

Le rapport ignore sur ce point la question de l'ingénierie à mettre en œuvre au service des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage des documents. Au-delà de la phase d'élaboration du S.Co.T., la capacité d'intégration des orientations du Grenelle suppose également une capacité de mise en œuvre et soulève la question des moyens à mobiliser pour le suivi et le pilotage du projet. Si le rapport n'oublie pas de faire référence aux services de l'Etat, à la fois dans leur rôle régalien de contrôle de légalité, de Personne Publique Associée mais aussi de « coordonateur » inter-S.Co.T. et de conseil auprès des collectivités locales (... « un rôle indispensable d'appui aux collectivités territoriales dans les secteurs où l'ingénierie de projet

*est absente ou déficiente* ».), il occulte cependant le fait que ces mêmes services sont aujourd'hui en complet retrait et recentrés principalement sur leur rôle de contrôle de légalité et d'autorité environnementale. La question d'une ingénierie compétente, indépendante et disponible au service du pilotage et du suivi des S.Co.T. reste pleinement posée pour les collectivités territoriales en charge des S.Co.T., problématique d'autant plus aiguë que le projet de réforme des collectivités territoriale redessine un paysage institutionnel bouleversant les échelons territoriaux sur lesquels ont été bâtis ces documents.

Enfin, le rapport obère la question des citoyens qui pourtant ne peuvent être absents du processus d'élaboration et de suivi du S.Co.T. dont ils sont les premiers bénéficiaires et acteurs. Mais cette absence dans le rapport n'illustre-t-elle pas justement l'incapacité actuelle à associer significativement ces citoyens aux questions d'aménagement du territoire ? Dans les évolutions souhaitables du processus d'élaboration des S.Co.T., cette question ne remettrait-elle pas justement en cause la construction même de la gouvernance du S.Co.T. ?





## **CONCLUSION**

---





## *L'émergence des documents de planification urbaine*

De la première règle d'alignement énoncée par l'ordonnance d'Orléans de Charles IX en 1560 à la première Loi d'Orientation Foncière de 1967 (L.O.F.), quatre siècles se sont écoulés au cours desquels s'est lentement fondé le socle d'un urbanisme d'État posant le cadre politique et législatif de l'aménagement du territoire français mais sans véritable doctrine globale ou continue. En effet, cette lente maturation de la règle de l'alignement et la longue sédimentation de principes d'un urbanisme d'embellissement et de salubrité publique aboutissent à travers la Loi d'Orientation Foncière à une première évolution de l'urbanisme de la règle à celui de la planification. Les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (S.D.A.U.) et les Plan d'Occupation des Sols (P.O.S.) constituent les premiers outils de planification urbaine dont l'objectif essentiel est d'accompagner la croissance urbaine issue de la période des Trente Glorieuses. C'est en effet par la maîtrise du foncier que doit s'engager et s'ordonner une croissance urbaine forte afin de « *constituer en une génération un cadre de vie d'importance équivalent à celui légué par les générations passées* » (François Xavier Ortoli, J.O. des débats parlementaires, Assemblée Nationale, 17/6/1967).

L'objectif d'urbanisation est clairement énoncé et ses outils doivent concourir au développement de la ville ou plus exactement des villes. L'illustration la plus évocatrice sera la politique de création des Villes Nouvelles. Dans ce long parcours de fondation d'un urbanisme d'État, la Loi d'Orientation Foncière marque également une rupture historique dans le fait qu'elle est le premier grand texte d'urbanisme approuvé par voie parlementaire.

Si, du point de vue du nombre de documents approuvés, la loi L.O.F. est un succès relatif, sa portée sur l'aménagement du territoire aura été significative autour des agglomérations urbaines de plus de 10 000 habitants grâce aux orientations définies par les S.D.A.U. et s'imposant aux P.O.S. communaux. Dans une période de pleine expansion urbaine, les S.D.A.U. auront eu le mérite de poser le cadre d'une meilleure maîtrise de la croissance urbaine en fixant des orientations de développement à moyen (1985) et long termes (2000-2010), même si la plupart des scénarios présentés dans ces documents reposaient sur des surestimations notables de la croissance : « *Si on additionnait tous les S.D.A.U., la France compterait 100 millions d'habitants urbains en 30 ans !* » (S.D.A.U., *Notes et réflexions*, DAFU. La Doc Française, avril 1976, p.18). Si les décennies suivant les premières dates d'approbation de S.D.A.U. viennent partiellement contredire certains scénarios de croissance, tant dans leur dimensionnement que leur localisation, à travers notamment le phénomène de

périurbanisation, ces documents de planification posent les premières orientations environnementales en définissant les zones naturelles et agricoles à protéger. Par des dispositifs de localisation de ces espaces à protéger et de limitation de l'urbanisation à leurs abords, les S.D.A.U. assurent un premier niveau de prise en compte de l'environnement. Mais cette portée environnementale reste cependant relative : le cœur des documents demeure la destination générale des sols, le positionnement des grandes infrastructures de déplacement, la localisation des zones destinées à l'habitat et aux activités. De plus, les territoires ruraux non pourvus de S.D.A.U., et qui représentent l'essentiel du territoire national, sont au mieux dotés de P.O.S., voire de cartes communales, et plus généralement régis uniquement par le Règlement National d'Urbanisme (R.N.U.), outils sans réel contenu environnemental à l'exception de quelques dispositifs de zonage (zones ND et Espace Boisé Classé des P.O.S.). Avant que la loi S.R.U. et les lois Grenelle n'assignent de nouveaux objectifs dans ce domaine aux documents d'urbanisme, il est clair que les S.D.A.U., dont l'objectif premier était d'assurer une meilleure maîtrise de la croissance urbaine, n'ont pas directement contribué à une préservation active de l'environnement mais davantage à une première prise de conscience par la nécessité d'identification et de prise en compte dans leur scénarios d'aménagement de la présence d'espaces naturels et de problématiques environnementales tout juste émergentes. L'analyse des documents d'Angers et de Saumur témoignent des principales préoccupations environnementales de l'époque orientées, par ordre d'importance et de contenu dans le document, vers la question des espaces agricoles, des paysages, de la biodiversité, de l'eau et du réchauffement climatique et s'en tenant sur ce dernier point à une mise en alerte soulignant dans le document de l'agglomération d'Angers que « *la structure urbaine est décisive, notamment pour la consommation énergétique des transports* ».

### *La refondation environnementale des documents d'urbanisme*

L'adoption de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (S.R.U.) le 13 décembre 2000 marque dans ce sens un tournant majeur dans l'association des questions environnementales aux problématiques de développement urbain. Modifiant en profondeur le droit de l'urbanisme et du logement en France, elle prend à contre-pied l'idée même de croissance urbaine en préconisant la réduction de la consommation d'espace en favorisant le renouvellement urbain et la densification des nouveaux espaces urbanisés. Plus encore, elle marque une rupture dans la poursuite d'un modèle d'urbanisme galopant alimenté par l'accession à la maison individuelle et le déplacement automobile individuel. À contrecourant

de près de trente ans d'un urbanisme contrôlé par l'État, et après les lois de 1982 et 1983 transférant aux communes la responsabilité des documents d'urbanisme, elle donne un nouveau pouvoir d'aménagement du territoire aux collectivités locales à travers de nouveaux documents d'urbanisme que constituent les Schémas de Cohérence Territoriale et les Plans Locaux d'Urbanisme. Élaborée autour de trois exigences, solidarité, développement durable, renforcement de la démocratie et de la décentralisation, elle constitue une étape historique dans l'évolution du cadre réglementaire de l'urbanisme en France. Doit-on pour autant y lire l'échec des dispositifs antérieurs? L'accumulation des données environnementales qui a notamment concouru à cette évolution et à l'émergence des principes de développement durable dans une loi portant sur l'urbanisme pourrait le confirmer : consommation d'espaces agricoles et naturels, recul des zones humides, perte de biodiversité...

Quarante ans après la première loi fondatrice des documents d'urbanisme en France, les travaux du « Grenelle de l'environnement », initiés au mois d'octobre de l'année 2007, aboutiront à la loi Grenelle 1 du 5 août 2009 et la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010, lois scellant la refondation environnementale du cadre de l'urbanisme amorcée dix ans auparavant par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000.

Si les annales législatives ne retenaient que les dates de publication au Journal officiel de ces différentes lois, l'histoire plus ordinaire retiendrait que la proposition de pacte écologique d'un populaire animateur d'émission télévisée teinte aux couleurs de l'environnement la campagne présidentielle du printemps de cette année 2007. Bénéficiant d'un engouement social et médiatique en même temps qu'élus et citoyens (re)découvrent le populaire concept de « développement durable », la possible candidature du célèbre animateur à la plus haute fonction cristallise l'attention de tous les candidats autour des questions environnementales, qui tous signeront ce pacte écologique et s'approprièrent, avec plus ou moins de conviction et de crédibilité, cette profession de foi environnementale. Renonçant finalement à s'engager dans la course présidentielle et laissant le champ libre aux candidats plus « institutionnels », l'auteur du pacte écologique aura sans doute contribué à réanimer une conscience écologique du monde politique français dont le souvenir de la formule présidentielle de Jacques Chirac au sommet de Johannesburg de 2002 semblait évanescant: « *Notre maison brûle et nous regardons ailleurs* », formule empruntée à Jean-Paul Deleage, physicien et géopoliticien, maître de conférences à l'université d'Orléans et de Paris.

Ce pacte écologique aura peut-être inspiré le Grenelle de l'environnement initié par le président Nicolas Sarkozy, Grenelle dont les travaux sont engagés dès le mois de juin 2007 sous l'égide du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du territoire. Six thèmes sont au centre des groupes de travail constitués : lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande énergétique, préserver la biodiversité et les ressources naturelles, instaurer un environnement respectueux de la santé, adopter des modes de production et de consommation durables, construire une démocratie écologique, promouvoir des modes de développement écologiques favorables à l'emploi et à la compétitivité.

Au mois d'octobre de la même année, les différentes commissions restituent leurs travaux : les thèmes du développement durable sont au cœur des réflexions gouvernementales à l'exception du nucléaire et des OGM, thèmes étonnement mais volontairement écartés du Grenelle. Trente-quatre comités opérationnels engagent dès le mois de décembre le chantier de préparation des lois Grenelle dont la première étape se traduit par l'avant-projet de loi intitulé « Engagement national pour l'environnement » présenté au Conseil des ministres le 7 janvier 2009. Cette première proposition de traduction législative de la « démarche de mutation environnementale de la société française » (Grenelle Environnement, Avant-projet de loi, Engagement national pour l'environnement présenté au Conseil des ministres du mercredi 7 janvier 2009) décline des mesures dans six principaux secteurs : bâtiment et urbanisme, transports, énergie et climat, biodiversité, risques, santé et déchets, gouvernance. Elle aboutit le 5 août 2009 à la publication de la loi Grenelle I.

Le 9 octobre 2009, le projet de loi Grenelle 2 est adopté et le 12 juillet 2010, la loi est publiée après son vote définitif au Parlement. Loi qualifiée « d'encyclopédique » par l'importance des modifications qu'elle induit dans l'ensemble du système législatif (19 codes sont impactés), elle signe une mutation voire une rupture dans le domaine plus particulier de l'urbanisme par la mise au cœur des documents d'urbanisme de la question environnementale.

Mais cette volonté de rupture reste fragile. D'abord, sur le plan de l'efficacité législative, par le nombre de décrets d'application qu'induit la loi Grenelle 2. Ensuite, sur le plan politique où l'ambition initiale semble s'éteindre face aux coups de butoir de différents groupes de pression et aux mesures d'urgence prises dans une conjoncture de crises financière et économique. En effet, l'opposition, qui avait voté le premier texte mais pas le deuxième, déplore déjà que le « *new deal* écologique » annoncé en octobre 2007 par le président ait perdu de son ambition et de portage politique. Ses craintes seront confirmées par les propos

lâchés par le chef de l'état au Salon de l'agriculture en 2010 : « ...*l'environnement, ça commence à bien faire...* ». Avant même sa mise en œuvre, le Grenelle est controversé et l'engagement politique sur lequel il avait été fondé semble déjà vaciller. Ces premières manifestations témoignent de la fragilité de l'appropriation de la question environnementale et de la capacité à assurer une mobilisation politique univoque sur des enjeux qui semblaient pourtant unanimement partagés. Elles peuvent être également comprises par certains comme une nécessaire appropriation politique de cette question et de ce fait susciter le débat. Mais au-delà de la dimension politique du sujet, qui pourrait être en soi un sujet de recherche, ces premiers signes de discorde interrogent davantage sur une forme d'antagonisme de notre société à être à la fois en capacité de légiférer sur des sujets qui engagent notre destin commun et, dans le même temps, de « brider » ces outils législatifs : en retirant le caractère opposable de certains éléments, en sursoyant à la publication de décrets d'application, en « rognant » sur des dispositifs financiers d'accompagnement... Autant d'éléments qui, avant même que la loi ait pu porter ses effets, pourraient interroger sur l'efficacité des outils mis en œuvre face aux enjeux auxquels est confrontée notre société.

Mais sans préjuger du fait que les lois Grenelle permettront ou pas de relever les défis environnementaux qui sont face à nous, la formule du député Vert Yves Cochet a le mérite de souligner le caractère historique du Grenelle dans le sens où il fait entrer avec force la question environnementale au cœur du système législatif français : « *C'est un acquis historique au sens où cela a eu lieu* ».

Dans le domaine de l'urbanisme, et dix ans après la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, la loi Grenelle 2 scelle en effet la refondation environnementale du cadre de l'urbanisme planificateur et opérationnel.

Pour autant, peu de travaux de recherche ont réellement mis en lumière la portée environnementale des premiers documents d'urbanisme et leur possible contribution à l'état actuel de l'environnement en France. A l'exception de thèses portant sur des territoires particuliers, peu de recherches plus généralistes ont été effectuées dans ce domaine : une thèse en urbanisme portant sur l'efficacité environnementale des documents d'urbanisme locaux, soutenue en 2008 et appliquée aux bruits routiers dans les communes franciliennes et algéroises ; un rapport réalisé par le centre de recherche de l'université de Paris XII en 2008 sur la prise en compte de l'environnement dans les documents et procédures d'urbanisme proposés par la loi S.R.U., application aux impacts sonores des trafics routiers en ville ; une

thèse en science de l'environnement soutenue en 2004 portant sur un bilan et une analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable ; une thèse en droit soutenue en 1997 sur la prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme.

Ni les S.D.A.U. ni les P.O.S. n'ont eu vocation à se doter d'outils d'évaluation environnementale permettant d'établir un bilan objectif de leur incidence. Cette carence explique notamment la difficulté à établir un bilan global de l'environnement, de manière générale à l'échelle de la France, et plus particulièrement à travers le prisme de l'urbanisme. Certes, des données sont collectées de plus ou moins longue date mais le plus souvent de façon thématique : eau, air, bruit, déchets... sans approche transversale permettant d'apprécier l'efficacité environnementale de politiques ou d'outils d'aménagement du territoire. La dissolution de l'Institut Français de l'Environnement le 27 novembre 2008 est sans doute symptomatique de la difficulté du pouvoir central à se doter de ces outils d'évaluation. Initialement créé le 18 novembre 1991, cet institut avait pour mission la collecte de données environnementales et l'information du public et des aménageurs dans ce domaine à travers notamment un rapport publié tous les quatre ans sur l'état de l'environnement en France. Son intégration au Commissariat général au développement durable, rattaché directement au ministre de l'Écologie et du développement durable, sera interprétée par certains comme une mise sous contrôle du pouvoir central des statistiques et de l'observation de l'environnement, avec le risque de voir placées sous l'éteignoir les données témoignant de l'échec des politiques menées. Cette décision, regrettée par les uns ou motivée par les autres, n'aura finalement pas entaché le processus initié par la loi S.R.U. d'information du public et de démocratie autour des questions environnementales. Plus encore, cette loi palliera la carence des précédents documents d'urbanisme dans ce domaine par l'obligation d'une évaluation environnementale des S.Co.T., des P.L.U. et, dans certaines conditions, des cartes communales. Reste à démontrer dans les faits la réalité d'application et l'efficacité de la mesure pour laquelle, compte tenu de la relative jeunesse du dispositif, le manque de recul et sans doute de données constitue une difficulté d'approche.

Mais cette émergence d'une conscience environnementale et sa traduction législative dans les outils d'urbanisme sont-elles véritablement liées à un constat factuel à l'échelle nationale d'une dégradation de notre environnement ? Certes, des chiffres circulent témoignant d'un bilan plutôt mitigé dans ce domaine. Les rapports publiés tous les quatre ans

par le ministère de l'environnement témoignent de cette dégradation. Le rapport 2010 sur l'état de l'environnement en France publié le 4 juin 2010, et malgré une réduction significative de son contenu passant de cinq cents pages pour le rapport 2006 à cent trente pages en 2010, confirme un bilan en demi-teinte. Dans le même registre, les chiffres publiés en 2009 par le commissariat général au développement durable sur les dix indicateurs clés de l'environnement sont encore loin de dessiner un scénario optimiste : une situation qualifiée de « préoccupante » par le Muséum d'histoire naturelle dans le domaine de la biodiversité avec une perte de 18 % des populations d'oiseaux entre 1989 et 2007, une perte de 2 % des surfaces agricoles nationales entre 2000 et 2006 et 0,04 % pour les forêts et autres espaces naturels, la part des énergies renouvelables qui passe de 15 % à 13 % de la production d'énergie primaire entre 1990 et 2007....

Tous les chiffres ne vont cependant pas dans le mauvais sens : la qualité globale de l'air en milieu urbain s'est améliorée, les émissions de gaz à effet de serre ont diminué grâce à la baisse du secteur industriel et agricole, plus de la moitié des cours d'eau est de qualité bonne à très bonne pour la teneur en nitrates. Mais ces dernières tendances plus positives doivent être nuancées : la pollution des sols par les métaux lourds et autres minéraux augmente, celle des eaux de surface et souterraines par les pesticides s'aggrave, malgré l'accroissement des surfaces protégées par des réserves ou des zones Natura 2000, la biodiversité recule.

Enfin, la baisse de 5,6 % des émissions de gaz à effet de serre observée entre 1990 et 2007 ne doit pas occulter l'augmentation sur la même période de la part des transports (+ 19 %) et du résidentiel tertiaire (+ 6 %) mettant sans doute en péril la capacité à atteindre les objectifs du Facteur 4 à l'horizon 2050 supposant de réduire par quatre les émissions de gaz à effet de serre en France. Ces deux derniers chiffres sont les plus éclairants pour comprendre le poids environnemental qui incombe désormais au domaine de l'urbanisme en général, aux S.Co.T. et aux P.L.U. en particulier.

### *Une prise de conscience universelle*

Au-delà de ce bilan national finalement peu, ou mal, relayé au niveau des citoyens et des acteurs locaux en charge de l'aménagement des territoires, et faute d'avoir perçu les incidences locales d'un urbanisme non durable, la prise de conscience ne serait-elle pas venue d'une mise en perspective plus globale et planétaire des questions environnementales, à travers notamment l'apparition du concept de développement durable? En effet, il est intéressant de voir comment l'émergence de cette conscience environnementale planétaire a



influencé notre système législatif et combien sa progressive imprégnation environnementale a suivi le fil historique d'événements internationaux.

Dès la fin des Trente Glorieuses, le Club de Rome, qui réunit économistes, hommes politiques, écologistes, lance son slogan « halte à la croissance » et « croissance zéro », dénonçant les méfaits d'un développement économique non régulé et portant atteinte aux milieux naturels.

Dans la même période, Georges Pompidou, lors d'un sommet à Chicago, s'exprime en ces termes, avant même que le concept de développement durable n'apparaisse : « *créer et répandre une sorte de morale de l'environnement imposant à l'État, aux collectivités locales, aux individus le respect de quelques règles élémentaires faute desquelles le monde deviendrait irresponsable* ». La première loi relative à la protection de la nature sera votée en France le 10 juillet 1976. C'est de cette époque que date la création des premiers ministères de l'environnement.

Le sommet de Stockholm de 1972, sommet des Nations unies sur l'Homme et l'Environnement, fait naître la notion d'éco-développement; le biologiste français René Dubos, éminent acteur de ce sommet lance sa devise : « *penser globalement, agir localement* ».

En 1987, le rapport de Mme Grö Harlem Brundtland, premier ministre norvégien et présidente de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, popularise le concept de développement durable fondé sur les trois piliers: économique, environnement, social. Au niveau européen, le traité de Maastricht intégrera ces principes dans le système communautaire.

Le sommet de Rio en juin 1992 formalise un plan d'actions au niveau mondial à travers les Agendas 21; trois conventions cadre portent sur la biodiversité, le climat et la lutte contre la désertification. Ces conventions, en particulier sur le climat et la biodiversité, marquent le premier engagement des États vers une intégration de ces sujets dans leur système législatif. Cette traduction prend effet en France avec la loi Barnier de 1995 et la loi Voynet de 1999, première loi à intégrer dans son titre le concept de développement durable (Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire).

La conférence sur le climat de Kyoto de 1997 ouvre le long et laborieux chantier de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et contre le réchauffement climatique. Après la convention cadre de Rio, la conférence de Kyoto conduira la France vers le Facteur 4 et la réglementation thermique 2012.

L'intégration législative des principes de développement durable est confortée par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000. L'ancrage constitutionnel aboutit en 2005 avec l'adoption de la loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement inscrivant au fronton de la Constitution française les principes du développement durable.

Cette évocation rapide des dates de clefs de l'émergence du principe de développement durable et plus largement de la prise en compte de l'environnement montre le cheminement parallèle de notre système législatif avec les grands accords internationaux conclus au cours des quarante dernières années.

### *La portée environnementale des S.Co.T.*

À l'échelle nationale, dans le cadre actuellement posé par la loi Grenelle 2 en matière d'urbanisme, et conformément à l'article L121-1 du code de l'urbanisme, les S.Co.T., les P.L.U. et les cartes communales doivent désormais, « *dans le respect des objectifs du développement durable* », déterminer les conditions permettant d'assurer l'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé (...), la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat (...), la réduction des émissions de gaz à effet de serre (...). Dans les objectifs généraux déclinés dans cet article, certains sujets sont plus particulièrement mis en avant et intéressent directement la question de l'efficacité environnementale.

Tout d'abord, la préservation de l'espace, considéré comme une ressource finie et non renouvelable, et qui est abordée à travers la notion de « *l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels* ». Ensuite, les déplacements comme source d'émission de gaz à effet de serre et qui supposent une « *diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs* ». Puis, la lutte contre le réchauffement climatique à travers « *la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables* ». Enfin, de manière non hiérarchisée, les autres sujets comme « *la préservation de la qualité de l'air, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la préservation des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature* ».

La rédaction de cet article montre combien les nouvelles priorités sont centrées sur trois sujets : la lutte contre l'étalement urbain, la lutte contre le réchauffement climatique et la lutte contre la perte de biodiversité.

### *Le premier levier environnemental, la limitation de la consommation foncière*

Sur la question de l'étalement urbain, la mesure de l'efficacité des S.Co.T. doit pouvoir désormais s'appuyer sur le rapport de présentation qui « *présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix dernières années précédant l'approbation du schéma et justifie les choix de limitation de cette consommation* » (Article L.122-1-2 du Code de l'urbanisme) ainsi que sur le Document d'Orientation et d'Objectifs (D.O.O.) qui « *arrête des objectifs chiffrés d'une consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique* » (Article L.122-1-5 du code de l'urbanisme).

Ces mêmes objectifs sont relayés au niveau des P.L.U.. D'une part, dans leur rapport de présentation qui « *présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers* » et « *justifie les objectifs compris dans le PADD au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le S.Co.T. et au regard des dynamiques économiques et démographiques* » (Article L.123-1-2 du Code de l'urbanisme). D'autre part, dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (P.A.D.D.) qui « *fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* » (Article L.123-1-3 du Code de l'urbanisme). En privilégiant le renouvellement urbain, en incitant à la densité des opérations urbaines et en protégeant ainsi les espaces agricoles et naturels de toute nouvelle urbanisation non justifiée, cet encadrement strict de la consommation foncière constitue sans doute le levier le plus efficace pour la préservation de l'environnement au sens large du terme. Mais encore faut-il, d'une part, que ces objectifs de modération de la consommation de l'espace soient significatifs, et, d'autre part, que les projets d'urbanisme mis en œuvre intègrent les autres impératifs environnementaux : économie des ressources, préservation de la qualité de l'eau, maîtrise énergétique et réduction des émissions de gaz à effet de serre... Si les objectifs actuellement définis dans les S.Co.T. et les P.L.U. mis en œuvre depuis la loi Grenelle sont ambitieux en matière de limitation de la consommation d'espace (réduction de l'ordre de 50 %), seront-ils suffisants pour infléchir voire enrayer l'étalement urbain ?

La question reste posée au stade de la conclusion de cette recherche compte tenu des observations faites sur les documents angevins et plus largement sur l'ensemble des S.Co.T. qui ont complété cette analyse. Trois facteurs expliquent le fait que la question reste en suspens. D'abord, les dispositions imposant aux S.Co.T. des mesures effectives dans ce domaine sont récentes (2010 et renforcées en 2014 avec la loi A.L.U.R.) et n'ont pas pu porter leurs effets compte tenu des délais d'élaboration des S.Co.T. : une majorité de S.Co.T. sont en cours d'élaboration ou en cours de révision pour être « grenellisés ». Ensuite, l'articulation entre S.Co.T. et P.L.U. suppose que les orientations définies dans le premier document soient effectivement déclinées dans le second. Au-delà de la question des délais qui est également posée pour l'élaboration des P.L.U., et pour demain celle des P.L.U.I., la principale problématique est la capacité (et la volonté politique) de traduire efficacement les orientations et mesures du S.Co.T. dans les documents locaux. Des mesures ou orientations définies à l'échelle du S.Co.T., et dans des termes souvent généraux, doivent trouver leur traduction dans un document local qui doit passer de « l'esprit » à la « règle ». Enfin et surtout, comme nous l'avons largement mis en évidence dans cette recherche, le constat général de la faiblesse des mesures prescriptives énoncées dans les S.Co.T. pourrait être une difficulté dans l'atteinte de l'objectif d'une réduction « significative » de la consommation foncière. On peut penser cependant que les collectivités territoriales maîtres d'ouvrage de ces documents devront clairement afficher leurs ambitions politiques et garantir (et renforcer par des mesures plus prescriptives) les moyens pour y parvenir compte tenu de deux raisons principales : d'une part, du fait du renforcement des dispositions règlementaires dans ce domaine, notamment au travers l'obligation de déterminer des objectifs chiffrés de limitation de la consommation foncière, d'autre part, du fait que, les services de l'Etat se forgeant une doctrine dans ce domaine, un contrôle et une exigence plus strictes seront attendus sur ce que doit contenir le S.Co.T.,

### *L'enjeu du 21<sup>ème</sup> siècle, le changement climatique*

Sur la question de la lutte contre le réchauffement climatique et son corollaire lié à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, les S.Co.T. ont d'abord un rôle « intégrateur » des dispositions prises dans les Plans climat-énergie territoriaux qu'ils doivent prendre en compte, ce principe s'appliquant également aux P.L.U.. Mais ils ont également la possibilité d'agir en conditionnant l'ouverture à l'urbanisation, d'une part, à des objectifs de performance énergétique et environnementale renforcée, d'autre part, à des conditions de

desserte de transports collectifs. Ces dispositions sont inscrites dans le D.O.O. qui « *peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter : soit des performances énergétiques et environnementales renforcées (...). Il précise les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs ainsi que celles permettant le désenclavement par transport collectif des secteurs urbanisés qui le nécessitent. Il peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs* » (Article L.122-1-5 du Code de l'urbanisme).

Cette double conditionnalité à l'urbanisation s'explique par le constat présenté précédemment supposant d'agir sur les deux sources principales d'émission de gaz à effet de serre que sont les transports et le résidentiel. Alimenté par les facilités de déplacement automobile individuel, l'étalement urbain a d'abord gagné les zones périurbaines autour des principaux pôles métropolitains puis les territoires ruraux plus lointains. La mise en application stricte de ces orientations supposerait la fin de toute urbanisation significative en secteur rural non pourvu d'infrastructures ou de service de transports collectifs. C'est ce que suppose en d'autres termes l'article L. 122-1-6 du code de l'urbanisme induisant la règle de l'urbanisation limitée pour toutes les communes non couvertes par un S.Co.T. au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Si certains territoires ruraux se sont dotés de S.Co.T. pour échapper à cette règle, peut-on considérer que les S.Co.T., et plus particulièrement les S.Co.T. ruraux, sont en capacité d'atteindre des objectifs significatifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre? À défaut de disposer d'infrastructures ou de services de transports collectifs non polluants, les orientations prises dans ces documents, à travers les principes de renforcement des polarités urbaines, sont-elles suffisantes pour infléchir les mobilités actuelles basées sur la voiture individuelle? Malgré l'amélioration globale de la performance énergétique des constructions depuis la mise en œuvre des différentes réglementations thermiques, et malgré une disposition des P.L.U permettant « *d'imposer aux constructions, travaux, installations, et aménagements, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit* » (Article L.123-1-5 du Code de l'urbanisme) les orientations des S.Co.T. en matière d'urbanisation et de déplacement auront-elles une incidence significative sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre?

L'analyse a aussi clairement montré que cette problématique était bien identifiée mais sa prise en compte encore balbutiante. Comptant sur les effets supposés positifs des mesures prises en matière de limitation de la consommation foncière (organisation « polarisée » du territoire, renforcement de la densité résidentielle, meilleure articulation entre transports et habitats...) et orientant principalement ces mesures vers la réduction des consommations et le recours aux énergies renouvelables, le sujet ne semble pas traité à la hauteur des enjeux soulevés. L'absence quasi systématique d'avis des services de l'Etat sur le sujet dénote sans doute un manque de recul et de capacité à appréhender tous les effets sous-tendus. L'adaptation au changement climatique apparaît pourtant dans les premiers paragraphes du code de l'environnement et du code de l'urbanisme. Aucun document étudié n'a véritablement tenté d'approcher la question des mesures à mettre en œuvre pour se préparer à ce changement, préférant aux mesures préventives sur la question du changement climatique orienter le document sur l'énoncé de mesures curatives portant sur la réduction des émissions des gaz à effets de serre.

Ces mesures sont certes nécessaires mais devraient être adossées à une véritable stratégie énergétique territoriale, sujet ignoré par les documents de planification urbaine ou renvoyant la question énergétique au Plan climat-énergie territorial (P.C.E.T.). Le faible nombre de P.C.E.T., la modestie des moyens financiers mobilisés et un contenu souvent peu opérationnel font de ces documents des outils de communication intéressants mais hors de propos par rapport aux enjeux soulevés. La perspective de la fin des ressources d'hydrocarbures, l'hypothèse du recours aux énergies fossiles non conventionnelles, l'émergence des « *smart grids* » dans le secteur de l'électricité apparaissent aujourd'hui comme des problématiques qui ne peuvent plus être ignorées dans une perspective d'aménagement de territoire à moyen terme.

Etonnamment, le programme de prospective initié par la D.A.T.A.R. en 2010 (Territoires 2040) n'a produit aucun scénario sur ce thème. Pourtant en 2005, la revue de ce même organisme (« *Territoires 2030, changement climatique, énergie et développement durable des territoires* », 2005, 114 p.) publiait un article dans son numéro du mois de décembre portant sur l'atténuation du changement climatique (Gilles PENNEQUIN, 2005, « L'atténuation du changement climatique : un atout économique pour les territoires français ? », *Territoires 2030*, n°2, D.A.T.A.R., décembre 2005, p. 27 à 34) et indiquant la nécessité de réduire le flux des échanges au profit d'un développement qui s'appuie sur la « *biocapacité des territoires* » ou autrement dit une capacité pour les territoires à se doter d'une politique énergétique favorisant

la valorisation des ressources locales. En termes d'aménagement du territoire, cette lecture pose trois questions : celle de la capacité intrinsèque du territoire à disposer de ressources suffisantes, celle de la vulnérabilité énergétique en fonction de la nature des ressources potentiellement disponibles, celle du risque d'iniquité territoriale dans la disponibilité de ces ressources et du risque de désolidarisation entre territoires face à ces ressources. Ce dernier point pose très clairement la question et la vision d'un aménagement du territoire national supposant, pour assurer une cohésion et un équilibre politique, une stratégie de solidarité et de réciprocité qui peut bouleverser les logiques actuelles d'organisation et de gouvernance territoriale. Les incertitudes sur les incidences effectives du changement climatique (dans ses effets et dans sa durée) sont d'autant plus grandes qu'il apparaît plus nécessaire d'établir une stratégie énergétique d'atténuation et d'adaptation au changement climatique dans laquelle les documents de planification urbaine doivent prendre part non plus seulement en intention mais en action.

### *De la prise en compte des milieux naturels à la préservation de la biodiversité*

Sur la question de la biodiversité, les documents d'urbanisme ont vu leur contenu et leur portée considérablement renforcés. Les S.Co.T. doivent tout d'abord prendre compte les Schémas Régionaux de Cohérence Écologique qui définissent, à l'échelle régionale, les éléments constitutifs de la trame verte et bleue. Dans leur objectif de lutte contre l'étalement urbain, ils contribuent plus encore à la préservation des milieux naturels en déterminant les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers, ou urbains à protéger et peuvent en définir la localisation ou le périmètre. Mais au-delà du principe de préservation des espaces naturels déjà inventoriés, le D.O.O. doit préciser « *les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques* » (Article L.122-1-5 du Code de l'urbanisme). Cette disposition induit la détermination des trames vertes et bleues dont l'objectif premier est d'enrayer la perte de biodiversité en assurant les continuités écologiques entre les milieux naturels par des corridors écologiques (Article L.371-1 du Code de l'environnement). Si l'identification de ces espaces constitue une première étape dans un processus de préservation plus global, la détermination et la localisation de ces trames et corridors pose cependant question quant au niveau de précision dans leur délimitation et quant à la portée effective du S.Co.T. dans ce domaine. S'il peut également énoncer des mesures ou recommandations allant vers une

meilleure préservation ou gestion de ces espaces, celles-ci restent du registre de l'incitation et non de l'opérationnalité.

C'est en ce sens une des difficultés rencontrées dans le passage du S.Co.T. au P.L.U. notamment dans la question de la délimitation des corridors écologiques à l'échelle locale, bon nombre de S.Co.T. déléguant aux P.L.U. le soin de délimiter plus finement ces espaces. Malgré l'objectif donné aux documents d'urbanisme d'agir dans le sens de la remise en bon état des continuités écologiques et malgré l'obligation faite de prendre également en compte le Schéma Régional de Cohérence Écologique, ces documents ne disposent d'aucun nouvel outil permettant de donner une existence opposable à la trame verte et bleue. Portée uniquement par le P.A.D.D., la prise en compte de la trame verte et bleue pourrait se traduire, en l'état actuel des documents d'urbanisme, par un strict respect des zones N ou A.

Sans capacité à fixer des règles directes de préservation ou de remise en bon état, et de ce fait sans capacité à proposer un type de gestion adapté au milieu concerné, les S.Co.T., et par voie de conséquence les P.L.U., peuvent-ils effectivement contribuer à enrayer la perte de biodiversité et participer à la remise en bon état des continuités écologiques ?

Les conclusions de cette recherche apportent une réponse ambivalente. Par leur dimension pédagogique et de « porter à connaissance », les S.Co.T. contribuent effectivement à la lutte contre l'érosion de la biodiversité. L'enrichissement des connaissances dans le domaine de l'écologie a contribué à faire évoluer les documents de planification urbaine d'une posture de préservation des milieux naturels dans leur caractère « spatial » à une posture d'obligation de résultat « fonctionnel » par la remise en bon état des continuités écologiques. La limite de leur capacité d'action se situe justement dans le passage d'un rôle et d'une obligation de spatialisation des espaces porteurs de biodiversité à celui de levier pour leur remise en état de fonctionnement, traduisant ainsi une forme d'érosion graduelle dans la capacité à agir entre ces deux niveaux : une capacité avérée dès lors qu'il s'agit d'identifier des noyaux principaux de biodiversité dont le contenu et le périmètre sont parfaitement définis ; une capacité relative en ce qui concerne les noyaux secondaires et les corridors dont les limites sont laissées à l'appréciation du contexte local ; une incapacité à infléchir un mode de gestion plus écologique sur ces espaces sauf à considérer qu'inscrire des mesures en ce sens dans le S.Co.T. donnerait plus d'acuité juridique quant à l'application du droit de l'environnement sur ces mêmes espaces.



## *La réémergence de la question de la ressource en eau*

Sur la question de l'eau, la loi du 21 avril 2004 (loi de transposition de la Directive Cadre Européenne) a renforcé la portée juridique des S.D.A.G.E. et des S.A.G.E. par des modifications du code de l'urbanisme, S.Co.T., P.L.U. et cartes communales devant être compatibles avec les orientations définies dans ces documents de rang supérieur. La loi Grenelle 2 et la loi A.L.U.R. ont renforcé le rôle intégrateur des S.Co.T. vis-à-vis des documents aval, devenant ainsi les seuls documents opposables aux P.L.U., ce dernier assurant ainsi une fonction de synthèse de l'ensemble des obligations auxquelles sont soumises les collectivités locales dans le domaine de l'eau. Cet objectif d'intégration peut s'expliquer par un souci de faciliter l'articulation entre ces documents et ainsi d'en améliorer l'efficacité. Mais, pour les S.D.A.G.E., les S.A.G.E., comme pour les Plans Climat-Energie Territoriaux et les Schémas Régionaux de Cohérence Écologique, cet objectif d'intégration est confronté à deux difficultés : d'une part, une difficulté de concomitance des échéances dans la réalisation de ces outils, d'autre part, une difficulté d'articulation des outils entre les S.Co.T. et l'ensemble de ces outils dont la portée et l'application ne trouvent que rarement des passerelles opérationnelles avec les outils de planification urbaine. Si l'on peut considérer que la première difficulté est conjoncturelle et sera naturellement levée par la réalisation progressive des S.D.A.G.E. et des S.A.G.E., la seconde difficulté reste plus structurelle. En effet, et malgré ce rôle intégrateur, les documents d'urbanisme ne peuvent être considérés comme des décisions prises dans le domaine de l'eau. Tout au plus, doivent-ils contribuer à la poursuite des mêmes objectifs de préservation de la qualité et de la quantité de la ressource en eau sans disposer de nouveaux outils de protection ou de gestion.

Avant la mise en œuvre du Grenelle, les P.O.S. et les P.L.U. de première génération issus de la loi S.R.U., pouvaient agir dans le domaine de l'eau à travers leur compétence d'organisation de l'espace. C'est notamment le cas sur le petit cycle de l'eau qui concerne les thématiques des eaux pluviales, de l'assainissement et de l'eau potable et sur lesquels ces documents assurent principalement une fonction d'affectation de l'espace (protection des périmètres de captages par l'édiction de servitudes, conditionnement de l'ouverture à l'urbanisation aux modalités d'assainissement...). La problématique des risques d'inondation relève de cette même logique de gestion de l'espace en limitant ou interdisant les possibilités d'urbanisation en fonction du risque. Il en est de même lorsque les documents d'urbanisme ont la possibilité d'agir sur un petit élément du grand cycle de l'eau à travers l'obligation faite de préservation des zones et milieux humides.

Quelle a été la part réelle de ces dispositions dans le bilan actuel de la ressource en eau ? Les nouvelles dispositions introduites par la loi Grenelle et renforçant la portée des documents d'urbanisme dans le domaine de l'eau peuvent-elles être opérationnelles et efficaces ? La question peut être posée à la consultation des chapitres de différents S.Co.T. relatifs à l'eau, chapitres souvent réduits à la portion congrue et renvoyant sans plus de développement au S.D.A.G.E. et aux S.A.G.E. Sur les différents S.D.A.G.E. consultés, un thème assure une certaine convergence avec la capacité d'action des documents d'urbanisme : celui relatif à la préservation des zones humides. Sur les autres volets des S.D.A.G.E. et des S.A.G.E., les plans d'actions énoncés supposent la mise en œuvre d'outils de gestion qui ne relèvent pas de la compétence directe des documents d'urbanisme et renvoient à des démarches plus contractuelles que réglementaires.

Certes si les objectifs généraux poursuivis par les S.D.A.G.E. et les S.A.G.E. sont effectivement partagés et relayés par les S.Co.T. et les P.L.U, une interrogation reste posée sur l'articulation opérationnelle de ces différents documents.

Dans ce contexte, l'objectif affiché d'atteindre à l'horizon 2015 66 % des eaux de surface en bon état écologique est-il crédible et les documents d'urbanisme peuvent-ils réellement contribuer à l'atteindre?

Les derniers bilans réalisés à l'échelle nationale montrent que cet objectif ne sera pas atteint (« *Evaluation à mi-parcours de la mise en œuvre des Schémas directeurs d'aménagement des eaux* », Rapport n° 008844-01, Conseil général de l'environnement et du développement durable, octobre 2013) sur l'ensemble des masses d'eau. Les explications sont nombreuses et complexes : délais, moyens d'actions et moyens financiers, complexité de la réglementation, difficultés de concertation, échelle des bassins hydrauliques concernés, multiplicité des acteurs..., la question de l'eau dans les documents d'urbanisme ne constituant finalement qu'une infime partie du puzzle. On pourrait par ailleurs considérer que la réglementation en vigueur, dans la mesure où elle serait appliquée en toute impartialité, constitue le meilleur levier pour tendre vers un objectif de qualité tel qu'attendu par la Directive cadre. On ne doit pas pour autant obérer le fait qu'en agissant sur la limitation de la consommation foncière et en agissant sur la préservation de la qualité des milieux naturels, les S.Co.T. devraient concourir à la mise en œuvre d'un « cadre territorial » contribuant à l'atteinte de cet objectif, les mesures techniques et réglementaires en matière de protection de la ressource en eau étant par ailleurs dûment exécutées.

## *L'immuable question des paysages*

Sur la question des paysages, le nouveau cadre de l'urbanisme de planification et opérationnel marque sans doute l'apogée dans la production de l'arsenal des outils réglementaires amorcée depuis plus d'un siècle et demi. En effet, la loi du 30 mars 1887 pose les bases des critères et procédures de classement des monuments historiques, loi relayée par celle du 21 avril 1906 sur les sites naturels pittoresques. La loi du 31 décembre 1913 qui définit le cadre du classement des monuments historiques est complétée par la loi du 2 mai 1930, qui remplace celle de 1906, et qui s'inscrit dans un processus de rapprochement des deux procédures de classement entre monuments historiques et sites naturels.

D'autres dates-clés vont jalonner ce processus d'intégration : la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature reconnaissant la protection des paysages comme d'intérêt général, la loi sur l'architecture de 1977 précisant que le respect des paysages naturels et urbains est d'intérêt public et que les sites et paysages (...) appartiennent au patrimoine commun de la nation, la loi paysage du 8 janvier 1993 confortant cette idée de patrimoine commun, mais aussi la Loi d'Orientation, d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire de 1999 (L.O.A.D.D.T.) et enfin la loi S.R.U. du 13 décembre 2000 qui fixe comme objectifs de la planification urbaine d'assurer (...) la préservation des espaces naturels, des sites et des paysages naturels ou urbains.

La loi Grenelle 2 confirme et renforce le rôle des documents d'urbanisme dans la préservation des paysages. D'une part, en agissant sur le contenu formel de ces documents et en précisant le contenu des différents éléments constitutifs du S.Co.T. et du P.L.U. (Rapport de présentation, P.A.D.D.), leur articulation et les niveaux de prise en compte des documents amont (Chartes des Parcs naturels Régionaux par exemple). D'autre part, et c'est sans doute dans ce domaine que les documents d'urbanisme vont pouvoir effectivement mesurer leur efficacité sur la préservation de la qualité des paysages, en exigeant une évaluation environnementale du projet urbain ce qui induit de définir dans ce domaine des critères d'analyse et surtout de suivi. Cette disposition constitue le corollaire à la première thématique que nous avons proposé de traiter à travers la question de l'étalement. La boucle pourrait ainsi être bouclée, considérant que la question de la maîtrise de l'étalement urbain constitue en définitive le fil d'Ariane autour duquel se rattachent les sujets environnementaux et à partir desquels se cristallise la question des paysages. Pourrait-on considérer qu'une évaluation de l'évolution de la qualité des paysages soit également représentative d'une évolution de la

qualité environnementale d'un territoire ? C'est ce que pourrait sous-tendre la loi Grenelle 2 en exigeant cette évaluation environnementale des S.Co.T. et dans certaines conditions des P.L.U. Mais cette évaluation environnementale permet-elle véritablement d'apprécier l'incidence du document d'urbanisme en tant que tel ?

Comme nous l'avons largement développé en deuxième et troisième partie, l'évaluation environnementale constitue une avancée significative dans la prise en compte de l'environnement mais pose encore une multitude de questions quant à sa méthodologie, ses modalités de mise en œuvre, de suivi, ses critères d'appréciation, sa temporalité... Dans cet exercice d'évaluation, la question du paysage pourrait apparaître comme la plus banale ; elle est au contraire la plus complexe compte tenu de la difficulté de définir ce qui est entendu par le terme de « qualité paysagère ». A défaut de répondre à cette question, les S.Co.T. tentent pour le moins de décrire par l'entrée géographique les paysages présents, de les hiérarchiser en fonction de leur caractère plus ou moins emblématique (avec toutes les questions que peut poser la notion « d'emblématique », de « pittoresque » et parfois de « sensible »), d'expliquer les évolutions constatées et d'essayer d'appréhender de probables évolutions. Et sous réserve d'avoir pu définir ce que serait un paysage de qualité, encore faudrait-il que celui-ci soit également porteur d'une qualité écologique et pourquoi pas d'une qualité de vie où la dimension sociale pourrait être également présente. A travers le sujet du paysage, c'est finalement l'idée même d'évaluation environnementale qui est réinterrogée. Evaluation et non étude d'impact ; évaluation du projet politique et non du projet technique mais opposabilité juridique du projet technique constitué par le D.O.O. et non du projet politique représenté par le P.A.D.D... jeu d'évaluation de l'équilibre subtil entre les deux sphères. L'évaluation ne serait-elle pas finalement plus représentative de l'efficacité environnementale d'un mode de fonctionnement d'un territoire et d'une société inscrite dans un périmètre « territorial » que constitue le S.Co.T. ou le P.L.U. ?

### *De la planification à la gestion du territoire*

Si les documents d'urbanisme ne constituent pas des outils directs de gestion de l'espace et s'ils permettent principalement de fixer les conditions d'organisation et d'occupation de l'espace, leur portée sur la gestion environnementale des territoires reste encore limitée. S'appuyant à titre d'exemple sur les deux thématiques précédemment abordées de l'eau et de la biodiversité, nous pourrions plus particulièrement revenir sur la

question de l'eau pour illustrer ce propos. Concernant le petit cycle de l'eau, les documents d'urbanisme agissent effectivement sur l'espace en inscrivant des servitudes d'occupation des sols sur les périmètres de captage, en conditionnant l'ouverture à l'urbanisation aux capacités épuratoires des systèmes d'assainissement et aux modalités de traitement des eaux pluviales.

Pour autant, la qualité effective de la nappe concernée par le périmètre de captage ou la qualité et la quantité des eaux de ruissellement collectées sur un bassin-versant d'un nouveau quartier ne dépendent en aucune façon du document d'urbanisme mais, dans le premier cas, du mode de gestion de l'espace concerné et le plus souvent des pratiques culturelles ou agricoles mises en œuvre, dans le second cas, des caractéristiques hydrauliques et hydro-biologiques du projet urbain et des réponses techniques proposées.

Dans ces deux cas, l'appréciation de l'efficacité environnementale ne repose plus sur la compétence urbaine mais sur celle spécifique de la police de l'eau. Dans le même esprit et concernant la question de la biodiversité, les documents d'urbanisme assurent la préservation des milieux naturels par des dispositions de zonage supposant l'inconstructibilité de ces espaces. Ils ne déterminent en aucune manière des modalités de gestion de ces espaces et n'apportent aucune appréciation qualitative sur le niveau d'intérêt écologique de ces espaces, s'appuyant sur ce point sur les données collectées par les services de l'État. Ces deux exemples posent la problématique de la performance environnementale des documents d'urbanisme. En effet, compte tenu des enjeux environnementaux auxquels nous devons faire face, les documents d'urbanisme doivent-ils rester dans leur mission de préparer le cadre opérationnel de l'aménagement à travers les différentes orientations d'aménagement et d'organisation de l'espace qu'ils définissent ou doivent-ils évoluer dans leur capacité à agir directement sur la gestion de l'espace en fonction d'une performance environnementale à atteindre ?

La loi Grenelle 2 tend à amorcer cette évolution à travers certaines règles liées par exemple à la performance énergétique que peut définir le Document d'Orientation et d'Objectifs du S.Co.T. : *« Il peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter : soit des performances énergétiques et environnementales renforcées »* (Article L.122-1-5 du Code de l'Urbanisme). De même, le P.L.U. peut dans son règlement, *« imposer aux constructions, travaux, installations, et aménagements, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit »*. Dans le domaine de la biodiversité, l'énoncé

d'une obligation de « *remise en bon état des continuités écologiques* » confère au P.L.U. , sans en préciser les modalités, un rôle opérationnel qui dépasse le simple cadre d'organisation de l'espace. Enfin, l'apparition dans un certain nombre de S.Co.T., toujours en écho du Grenelle, d'orientations en faveur du développement de l'agriculture biologique constitue, pour la première fois, le signe d'une évolution de ces documents vers une dimension plus prescriptive en matière de gestion de l'espace. N'y-aurait-il pas là les signes du glissement qu'avait pressenti Yves Jégouzo il y a quelques années du « motif » urbain des S.Co.T. vers un motif plus sociétal ?

### *Une gouvernance à (ré)inventer*

Cette dernière interrogation ouvre le champ de la gouvernance des documents d'urbanisme. En effet, si dans la continuité de ce que semble ouvrir la loi Grenelle 2, les documents d'urbanisme deviennent des outils d'évaluation de la performance environnementale de l'aménagement des territoires, le cadre actuel de l'urbanisme réglementaire devra vraisemblablement aborder trois questions essentielles : d'abord celle de la portée opérationnelle des documents, ensuite celle de l'échelon territorial pertinent pour initier ces documents, enfin celle de la compétence des collectivités territoriales initiatrices des documents d'urbanisme.

Sur la question de la portée opérationnelle des documents d'urbanisme, les premiers signes d'évolution introduits par la loi Grenelle 2 pourraient laisser penser à une progressive transition de documents de planification vers des documents de gestion de l'espace, prolongeant ainsi le processus d'intégration des documents connexes vers un processus de fusion et assurant la continuité fonctionnelle du document entre planification, gestion, évaluation. Les exemples cités précédemment d'éléments présents dans les S.Co.T. relevant d'orientations ne portant plus simplement sur l'organisation de l'espace mais sur la nature même de sa gestion augurent sans doute de la poursuite de cette évolution des documents d'urbanisme vers un renforcement de leur portée environnementale et de leur capacité d'action à travers de nouveaux outils opérationnels.

Sur la question de l'échelon territorial pertinent, il est intéressant de voir comment l'évolution environnementale du cadre de l'urbanisme s'est inscrite dans un chemin parallèle à celui du processus de décentralisation amorcé en 1982 par la loi Defferre promulguée le 2 mars et constituant ce qui est désormais considéré comme l'acte I de la décentralisation. En

supprimant la tutelle administrative de l'État exercée par le préfet, en transférant le pouvoir exécutif départemental au président du Conseil général et en érigeant la région au rang d'une collectivité territoriale de plein exercice, la loi Defferre amorce le processus de déploiement d'une nouvelle gouvernance territoriale avec le souci de rapprocher le niveau de décision des politiques publiques au plus près des citoyens. Dans ce sens, la loi Grenelle 1 souligne que « *les collectivités territoriales et leurs groupements sont des acteurs essentiels de l'environnement et du développement durable et ont des rôles complémentaires, tant stratégiques qu'opérationnels* » (Article 51, Loi Grenelle 1). De même, la loi S.R.U. en conditionnant la pérennité du S.Co.T. à la pérennité de l'Établissement Public de Coopération Intercommunale chargé de son élaboration et de sa mise en œuvre supposait que ce document soit porté par un échelon territorial pertinent et durable (pays, communautés d'agglomération, communautés de communes...) conférant à ces collectivités un rôle stratégique d'aménagement du territoire. L'impossibilité faite aux communes non couvertes par un S.Co.T. à l'horizon du 31 décembre 2016 d'ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation souligne parfaitement cette volonté d'organiser l'aménagement du territoire à partir d'un échelon territorial pertinent, obligeant de fait les communes et intercommunalités à organiser les regroupements territoriaux les plus adéquats. La loi Grenelle 2, en soulignant le caractère pertinent du P.L.U. intercommunal confirme cette nécessité de réorganisation territoriale sur laquelle doivent s'adosser les documents d'urbanisme avec leurs nouveaux objectifs environnementaux. Reste cependant posée la question de ce qui est entendu par territoire pertinent, quatorze ans après l'écriture de la loi S.R.U. et à l'heure où se dessine une nouvelle réforme des collectivités territoriales portée par le projet de loi pour une Nouvelle Organisation Territoriale de la République (N.O.T.Re), projet de loi supposant une nouvelle organisation bâtie sur trois échelons territoriaux : les régions (réduites au nombre de treize) renforcées dans leur rôle d'aménagement et d'organisation du territoire, les métropoles et pôles métropolitains, les intercommunalités (supposant une taille minimale de 20 000 habitants).

Sur la question de la compétence des collectivités territoriales, le chapitre IV de la loi Grenelle 2 intitulé « Dispositions diverses relatives à l'information et la concertation » souligne l'obligation d'information du public et de concertation dans les processus de décisions. Si elle est effectivement souhaitable et nécessaire, cette obligation d'information et de concertation pourrait poser plus trivialement la question de la compétence des collectivités dans le domaine de l'urbanisme en général, de l'environnement en particulier. Face à des

enjeux de plus en plus globaux et complexes, nécessitant leur intégration dans des documents de plus en plus transversaux et supposant une vision territoriale multiscalaire, les maîtres d'ouvrage sont-ils véritablement compétents pour assurer l'élaboration de documents d'urbanisme efficaces ? Peut-on considérer que l'information de ces acteurs dans le domaine de l'environnement, première étape à l'acquisition des connaissances, est suffisante pour leur permettre de définir des politiques d'aménagement pertinentes et durables ? À défaut d'être eux-mêmes compétents, l'ingénierie sur laquelle ils pourraient s'appuyer est-elle elle-même compétente face à ces enjeux environnementaux ? Est-elle même suffisante ne serait-ce que quantitativement pour répondre à l'ensemble de la demande susceptible d'émerger au niveau national ? La réforme des collectivités territoriales ne doit-elle pas interroger les moyens mêmes de sa mise en œuvre à travers les moyens de l'ingénierie territoriale disponible ? Mais une politique publique ne peut-être appropriée et portée par les citoyens que si elle est comprise et donc partagée dans le processus de décision.

Dans ce sens, les lois Grenelle mettent en perspective un paradoxe intéressant et éclairant sur cette question de l'efficacité environnementale. Ces lois confortent le rôle de l'État dans sa mission de contrôle, évolution sans doute rendue nécessaire par la nature des enjeux auxquels nous sommes confrontés et qui dépassent les échelles territoriales de notre quotidien. Mais dans le même temps, ces lois confortent le rôle des collectivités locales dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'environnement et exigent d'elles la mise en œuvre d'une concertation large sur ces sujets. Malgré les efforts déployés par les collectivités territoriales dans ce domaine, force est de constater qu'une réunion publique sur l'élaboration d'un S.Co.T. ou d'un P.L.U. ne mobilise pas les foules. Indifférence, négligence, ignorance... ?

Parmi les éléments de réflexion issus de cette recherche qui pourraient conduire à une refondation ou tout au moins une inflexion des S.Co.T. en ce qui concerne la gouvernance, le triptyque acteurs-outils-territoires mérite une attention particulière. Il apparaît clairement que la progression qualitative des S.Co.T. passera par une meilleure formation des élus pour connaître et appréhender les nouveaux enjeux auxquels nous devons faire face. Il apparaît également évident que la compétence de l'ingénierie au service des élus doit également progresser notamment dans sa capacité de projection sur le terrain et dans sa capacité à articuler les différentes échelles de déclinaison des orientations du document. Il apparaît enfin indispensable que les citoyens participent au projet de territoire et en comprennent le sens,



participation qui nécessite au préalable une éducation aux problématiques d'aménagement du territoire.

Faire progresser la gouvernance, c'est aussi faire progresser les outils à son service. Certes, l'élaboration d'un S.Co.T. est une affaire complexe mais il est possible d'insuffler de la simplicité dans la complexité : en privilégiant dans le document une traduction territoriale des enjeux plus aisément transposable à l'échelle des documents d'urbanisme locaux ; en simplifiant certains éléments de contenu formel notamment en ce qui concerne l'articulation avec les autres plans et programmes.

Enfin, faire progresser la gouvernance, c'est aussi préparer l'évolution des périmètres de S.Co.T. à ceux des territoires émergents issus du projet de réforme des collectivités territoriales.

Dans sa célèbre formule « penser global, agir local », René Dubos, principal animateur du premier sommet sur l'environnement de Stockholm en 1972, posait de façon visionnaire ce que la loi Grenelle 2 nous incite désormais à mettre en œuvre à travers les documents d'urbanisme : des outils d'action locale pour apporter des réponses aux désordres globaux planétaires. Le chantier semble incommensurable tant dans la réflexion que l'action. A la fois document de réflexion et d'action, le S.Co.T. constitue cependant un premier pas sur ce chemin où reste posée avec force la question de l'efficacité environnementale de nos documents d'urbanisme dans leur forme actuelle.

### *Le Maine-et-Loire, un bilan représentatif ?*

Avec sept territoires porteurs de S.Co.T., la situation du Maine-et-Loire est assez singulière avec un département qui sera, à moyen terme, entièrement couvert de ces documents (Situation au 31 décembre 2014 : un S.Co.T. Grenelle approuvé [Pays des Mauges], un S.Co.T. Grenelle en cours de finalisation [Pays de Loire en Layon], quatre S.Co.T. S.R.U. en voie de Grenellisation [Pays des Vallées d'Anjou, Pays du Segréen, Communauté d'Agglomération du Choletais, Pôle Métropolitain Loire Angers], un S.Co.T. Grenelle à l'arrêt suite à un avis défavorable des services de l'Etat [Grand Saumurois]).

Au-delà du satisfécit de ce bilan quantitatif, la synthèse de l'analyse des S.Co.T. du Maine-et-Loire et sa comparaison avec les conclusions issues de l'analyse d'autres S.Co.T. nationaux témoigne de la convergence d'un certain nombre de constats et enseignements, notamment à travers la lecture des différents avis émis par les services de l'Etat sur ces documents. Ces

points de convergence sont également confirmés par le rapport d'avril 2012 du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable dans son audit thématique national relatif à la prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement dans l'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale. A partir de l'analyse de quatorze S.Co.T. témoins, le rapport soulignait les points d'amélioration rejoignant nos conclusions : l'insuffisance d'articulation avec les autres plans et programmes, insuffisance de la prise en compte du changement climatique, des orientations peu précises et des mesures souvent peu prescriptives dans les D.O.O., un renforcement nécessaire de la gouvernance face à une insuffisance de maturation et d'appropriation collective...

Cette singularité du département du Maine-et-Loire, totalement couvert de S.Co.T., à la fois urbains et ruraux, en fait un terrain d'analyse particulièrement pertinent en termes de dynamisme dans l'élaboration des documents de planification. Sur le fond, il constitue également un support d'étude intéressant compte tenu de la diversité des formes de production, de contextes, de gouvernance, d'organisation territoriale pour l'élaboration de ces documents. Mais il témoigne également, sur la base des conclusions de cette recherche, du chemin qui reste à parcourir pour que les S.Co.T. remplissent les missions qui leur sont dévolues et atteignent les objectifs environnementaux que la loi leur assigne. En effet, la jeunesse des documents ne permettra pas d'apprécier les effets réels des documents avant plusieurs années, six ans tout au mieux pour les S.Co.T. Grenelle qui seront amenés à effectuer un premier bilan d'étape à cette échéance. Plus encore en ce qui concerne le territoire du Pôle métropolitain angevin, le cheminement depuis le S.D.A.U. et le schéma directeur montre combien la question de la maîtrise du développement urbain est délicate à encadrer malgré la présence d'outils de planification mis en œuvre depuis près de quarante ans. Le décalage dans le temps dans la mise en application des documents en cours de « grenellisation » constitue également un point de difficulté pour apprécier la pertinence des dispositifs qui se sont notamment renforcés en matière de limitation de la consommation foncière avec la loi A.L.U.R. Mais plus encore, les remarques récurrentes formulées par les services de l'Etat sur l'insuffisance de mesures prescriptives en matière de lutte contre l'étalement urbain constitue sans doute le principal point de vigilance qu'il convient de suivre avec attention. C'est dans l'articulation entre les mesures énoncées par les S.Co.T. et leur traduction dans les P.L.U.I. que se joue désormais la capacité d'enrayer le phénomène d'étalement urbain et de consommation foncière. L'obligation de définir des objectifs chiffrés de modération de la consommation foncière, applicables directement aux P.L.U.I. établit

désormais un cadre strict dans lequel il sera risqué d'engager des négociations pour marchander des droits à construire. Le renforcement du pouvoir de contrôle de l'Etat, clairement affiché dans ce domaine par la mise en œuvre de la Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles, doit assurer le strict respect de ces règles. Les avis formulés par la commission depuis sa mise en place en 2013 ont contribué à établir une doctrine départementale qui encadre l'ensemble des projets et documents soumis à son analyse. Dans ce contexte, on peut penser que, malgré quelques insuffisances dans leur caractère prescriptif, les S.Co.T. départementaux devraient contribuer à un net ralentissement de la consommation foncière. Mais il ne faudra pas oublier, à l'heure des premiers bilans qui devraient intervenir à l'horizon de 2020, que cette première génération de S.Co.T. s'est mise en œuvre dans un contexte de marasme économique et social contribuant largement à un net tassement de la pression sur l'immobilier (chute de -11,3 % du nombre de permis de construire en 2013, après la chute -9,4 % de 2011 à 2012 à l'échelle nationale).

Il conviendra de démêler dans ces premières analyses de la consommation foncière ce qui relève de la crise et ce qui relèverait d'une application vertueuse des S.Co.T. Mais au bénéfice du doute, on pourra accorder aux S.Co.T. le fait d'avoir contribué à une pédagogie sur les questions urbaines si on en juge par le nombre de communautés de communes qui auront engagé à la fin de l'année 2014 une réflexion ou une procédure d'élaboration de P.L.U.I.

### *Essai de prospective*

Au terme de cette recherche, et sur la base des documents qui ont été analysés dans le département du Maine-et-Loire ou sur le territoire national, la question de l'efficacité environnementale des S.Co.T. se pose de manière plus large sous trois angles complémentaires : celui de la forme, du fond et du contexte dans lequel s'élabore ces documents.

Sur la forme, nous ne reviendrons pas sur les éléments développés longuement dans les chapitres précédents mais nous rappellerons les principales pistes suggérées. Tout d'abord, le caractère encyclopédique du document, en particulier dans son rapport de présentation, qui mériterait d'être plus synthétique et dynamique. Ensuite, l'articulation interne du document entre le diagnostic et l'évaluation environnementale, cette dernière pouvant apparaître comme un faire valoir normatif sans véritable fondement analytique.

Nous pourrions également rappeler la complexité et la relativité de l'exercice d'articulation avec les autres plans et programmes. Enfin, l'écriture du Document d'Orientation et

d'Objectifs qui oscille entre rappel de la réglementation, mesures d'incitation et mesures prescriptives rend délicate l'utilisation du document dans son rapport de compatibilité avec les documents aval.

Sur le fond, nous avons pu mettre en avant combien ces documents ont contribué à une prise de conscience environnementale, passant d'une obligation de préservation à un devoir de résultats. L'obligation renforcée de définition et du respect d'objectifs, en particulier en ce qui concerne la consommation foncière, devrait rendre encore plus efficaces ces outils dans la maîtrise de l'étalement urbain et par voie de conséquence dans ses incidences environnementales. Mais dans le même temps, nous avons pu souligner combien le sens donné à l'évaluation environnementale pouvait prêter à discussion quant aux méthodes d'appréciation des incidences et à la fiabilité des conclusions formulées. Croisant à la fois des questions de fond et de forme, le caractère globalement peu prescriptif des S.Co.T. constitue également un sujet de questionnement sur leur efficacité opérationnelle dans leur traduction dans les P.L.U. Dans cet esprit, l'insuffisance d'une expression territorialisée des enjeux soulevés par le document constitue une autre interrogation sur une évolution nécessaire de ces documents. Enfin, la question du glissement du motif urbain du document vers un motif plus général d'aménagement et d'environnement pose la question de la mise en action du S.Co.T. dans sa capacité à proposer un mode de gestion du territoire là où il proposait traditionnellement et jusqu'à aujourd'hui une forme d'organisation de l'espace.

Mais au-delà de la forme et du fond qui renvoient à des adaptations techniques du document, la question du contexte d'élaboration des S.Co.T. peut être un facteur contribuant à l'efficacité du document. Nous avons évoqué la question de la formation des élus, celle de la compétence des bureaux d'études et enfin celle de l'éducation des citoyens. On pourrait considérer qu'au terme de cette recherche, ces trois derniers éléments devraient, en fait, constituer un préalable à l'élaboration à tout document d'urbanisme mais cette réflexion ouvrirait un nouveau champ de recherche qui dépasse le cadre que nous nous sommes donné. Cependant, et sans dédire ce que nous avons écrit plus haut sur les adaptations techniques qu'il conviendrait d'apporter, la véritable efficacité environnementale tiendra sans doute au fait d'articuler l'élaboration des S.Co.T. aux nouveaux échelons territoriaux émergents. Dans le cadre des projets de lois en cours de discussion sur la nouvelle organisation territoriale, l'échelon régional semble définitivement consolidé et supposerait que le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (S.R.A.D.D.T.) soit le premier niveau de planification. Sans être pour autant opposable, ce document constitue le premier

niveau d'orientation et d'organisation territoriale. On peut à ce titre s'interroger sur le fait que ce schéma devienne, à terme, un document opposable compte tenu des enjeux d'aménagement qui se jouent désormais à cet échelon régional : déplacements, biodiversité, développement économique, énergie, changement climatique... L'échelon des métropoles constitue le deuxième niveau d'organisation territoriale. Les cartes que nous avons présentées plus haut dans le document montre que l'élaboration des S.Co.T. s'est d'abord déployée sur les aires urbaines et assure de ce fait une cohérence d'articulation avec les métropoles ou les pôles métropolitains qui concentrent les principaux enjeux de développement urbain. Mais la question la plus aigüe porte sur les autres échelons territoriaux et plus particulièrement les espaces périurbains et ruraux sur lesquels les S.Co.T. ont été portés principalement par des structures de pays et leur syndicat mixte. Dans la nouvelle organisation territoriale qui se dessine encore confusément, et qui pourrait supposer la disparition de la strate départementale, les nouveaux territoires porteurs de S.Co.T. pourraient être de nouvelles fédérations d'établissements publics de coopération intercommunale, eux-mêmes établis sur des communautés de communes redessinées sur un bassin de vie d'au moins vingt-milles habitants. La question des S.Co.T. ne peut ignorer cette nouvelle organisation territoriale qui supposera vraisemblablement de réadapter les périmètres actuels de ces documents et de remettre en perspective les problématiques d'inter-S.Co.T. entre ces nouveaux territoires communautaires. Dans le contexte de la « grenellisation » générale induite par le calendrier de mise en compatibilité des documents d'urbanisme prévue par la loi Grenelle 2 et actualisé par la loi A.L.U.R., les S.Co.T. vont ainsi aborder une double mutation de fond et de contexte territorial. Seront-ils pour autant plus efficaces sur le plan environnemental ? Dans les scénarios proposés dans l'étude prospective de la D.A.T.A.R. intitulée « *Territoires 2040* », le thème consacré aux « espaces périurbains entre ville et campagne » dessine cinq avenir possibles pour ces territoires et remettent ainsi en perspective le rôle possible des documents d'urbanisme. Entre le scénario de « la nébuleuse » où la périurbanisation est généralisée et où la dispersion l'a emporté face à la demande récurrente d'espace, le scénario du « corridor » où la périurbanisation a cessé au profit de pôles urbains denses et concentrés, le scénario de la « réserve » où le périurbain est devenu l'espace « éco-technique » indispensable au fonctionnement durable de la ville, celui de la « synapse » où le périurbain apparaît comme un espace intermédiaire entre les pôles urbains et le reste du territoire ou celui du « rivage » où les espaces naturels et agricoles sont sanctuarisés, ont lit combien les documents d'urbanisme, et les S.Co.T. en particulier, pourraient être les promoteurs de l'un de ces scénarios dont les

effets environnementaux sont directement liés au modèle de développement et plus encore au modèle de vie qui serait retenu.

En contre point de ces scénarios portant sur le périurbain, le thème des « espaces de la faible densité » montre cinq scénarios allant du « repli communautaire » au « système entreprenant » en passant par « l'absorption », la « plateforme productive » et « l'avant-scène des villes ». Isolement des espaces ruraux ou au contraire absorption dans l'aire d'influence de la ville, éléments d'attractivité des villes ou au contraire espace de ressources productif au service de celles-ci, les espaces ruraux peuvent occuper une place active ou passive dans ces scénarios, témoignant d'un risque de rupture et de ségrégation spatiale entre ville et campagne, entre espace urbain et espace d'intérêt écologique.

Ces scénarios illustrent clairement le fait qu'un choix d'aménagement est d'abord et avant tout un choix politique auquel s'adapteront les documents d'urbanisme et de ces choix dépendra la réelle portée environnementale des documents. Au-delà des adaptations techniques qui pourraient être apportées et effectivement faire progresser leur qualité, l'efficacité environnementale des S.Co.T. repose d'abord et surtout sur ce que les élus souhaitent en faire. Mais un bon usage des S.Co.T. suppose que ces mêmes élus soient en capacité de comprendre et d'appréhender les enjeux majeurs auxquels ils doivent désormais répondre à travers l'élaboration de ces documents. Le renouvellement des équipes municipales au mois de mars 2014 a montré combien la continuité de l'action pouvait être fragilisée par de nouveaux élus découvrant à la fois ces outils et ces enjeux, avec parfois la tentation d'une remise en cause sur le fond et la forme des projets de territoire que leurs prédécesseurs avaient définis et engagés. Cette résistance passive, mais qui reste globalement limitée, s'explique le plus souvent par la nécessité de s'approprier ces projets et surtout par une découverte complète des nouvelles problématiques d'aménagement du territoire qui émergent et qui dépassent le strict cadre communal au niveau duquel ils ont été élus. La réorganisation territoriale qui se dessine ne facilite pas ce double exercice d'appréhender à la fois l'évolution des outils et des territoires, évolution conduite dans l'urgence et dans un contexte de crise économique et sociale. La responsabilité des élus en tant que maîtres d'ouvrage de ces documents est grande et le sera encore plus demain ; elle suppose et impose que ceux-ci soient éclairés sur des enjeux de plus en plus complexes, globaux et multiscales.



## **BIBLIOGRAPHIE**

---



ABOU WARDA-KHAZEN Maïssoun, 2008, « *Efficacité environnementale des documents locaux d'urbanisme, Application aux bruits routiers dans des communes franciliennes et algéroises* », Thèse de doctorat, Université Paris-Est, Institut d'urbanisme de Paris, novembre 2008, 580 p.

A.D.I.L., 2010, « *La consommation foncière et l'artificialisation des sols* », Agence Départementale d'Information Logement, La lettre de l'observatoire de l'habitat, n° 4, octobre 2010, 12 p.

AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAITRISE DE L'ENERGIE, « *Approche environnementale de l'urbanisme (AEU) en Pays de la Loire* ». ADEME, 01/02/2010, 30 p.

A.D.E.M.E., 2012, « *Plans Climat-Energie Territoriaux, 2<sup>ème</sup> colloque national, 9/10 octobre 2012, Nantes – Actes du colloque* », 2012, 140 p.

AIR PAYS DE LA LOIRE, 2013, BASEMIS®, Résultats de l'inventaire 2010, Evolution 2008-2009-2010, Consommations d'énergie et émissions de gaz à effet de serre à l'échelle des Pays de la Loire et de ses départements, juillet 2013, Version 2

ALVERGNE Christel, MUSSO Pierre, 2003, « *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation* », DATAR, La Documentation Française, Paris, 400 p.

ANGERS, 1993, « *Charte pour l'écologie urbaine et le cadre de vie* », Direction environnement hygiène, 1993, 60 p.

ANGERS AGGLOMERATION, « *Le projet d'agglomération 2015 – Angers – Agglomération* », Angers-Agglomération, Angers-Agglomération Développement, Agence d'Urbanisme de la Région Angevine

ANGERS LOIRE METROPOLE, 2006, « *Agenda 21, Plan d'Actions 2006-2007* », avril 2006, p. 28

ANGERS LOIRE METROPOLE, 2011, « *Plan Climat Energie Territorial d'Angers Loire Métropole, 1<sup>er</sup> Plan d'actions 2001-2014* », novembre 2011, 174 p.

ARNOULD P, GLON E (dir.), 2005, « *La nature a-t-elle encore une place dans les milieux géographiques?* », Publication de la Sorbonne, Paris, 2005, 270 p.

ASSEMBLEE NATIONALE, 2004, « *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle (n° 992) relatif à la Charte de l'environnement* », 12 mai 2004, 214 p.

ASSEMBLEE NATIONALE, 2004, « *Avis présenté au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi constitutionnelle (n° 992) relatif à la Charte de l'environnement* », 11 mai 2004, 230 p.

ASSEMBLEE NATIONALE, 2004, « *Projet de loi constitutionnelle adopté par l'Assemblée nationale en première lecture* », 1<sup>er</sup> juin 2004, 3 p.

ASSEMBLEE NATIONALE, 2003, « *Projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement* », 27 juin 2003, 9 p.

A.U.R.A., 2013, « *Le foncier : à consommer avec modération* », Agence d'urbanisme de la région angevine, édition n° 2, février 2013, 4 p.

A.U.R.A., 1993, « *Atlas Région angevine* », AURA, 1993, 159 p.

BACQUE Marie-Hélène, MECHMACHE Mohamed, 2013, « *Pour une réforme radicale de la politique de la ville, Ça ne se fera plus sans nous* », Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires, Rapport au Ministre délégué chargé de la Ville, Synthèse, juillet 2013.

BEHAR Daniel, « *Les nouveaux territoires de l'action publique* », extraits de : Nicolas PELISSIER, sous la direction de Dominique Pagès et Nicolas Pélissier, 2000, « *Territoires sous influence* », Tome 1, L'Harmattan, 192 p.

BELLIOT Marcel, 2008 « *Urbanisme et environnement 20 cas pratiques* ». FNAU, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, 02/2008, 101 p.

BENOIT Cécile, 2003, « *Loi SRU: comment gérer le schéma de cohérence territoriale (S.Co.T.)* ». *Le Moniteur*, 03/01/2003, p. 44 à 47

BETAILLE Julien, 2013, « *Le S.Co.T. et la protection de la ressource en eau* », », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 4, 7/11/13

BETAILLE Julien, 2013, « *S.Co.T., eau et biodiversité – Le S.Co.T. et la protection de la biodiversité* », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 2, 7/11/13

BETAILLE Julien, 2013, « *S.Co.T., eau et biodiversité – Le S.Co.T. et la protection des continuités écologiques* », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 3, 7/11/13

BLANDIN Patrick, 2009, « *De la protection de la nature au pilotage de la biodiversité* », éditions Quae, Versailles, 72 p.

BODIN Jean, 2000, « *L'expropriation* », Recueils de la société Jean BODIN pour l'histoire comparative des institutions. Deuxième partie. De Boeck Université. Bruxelles.

BOURG Dominique, WHITESIDE Kerry, 2010, « *Vers une démocratie écologique. Le citoyen, le savant et le politique* », Seuil, octobre 2010, 103 p., *Développement durable* [En ligne], Vol. 2, n° 2, mai 2011, mise en ligne le 04 mai 2011.

BOUTAUD Aurélien, 2005, « *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser* », Ecole Nationale Supérieure des Mines de St-Etienne, Université Jean Monnet, Thèse de doctorat, 14 février 2005, 414 p.

BROUAND Jean-Philippe, 2012, « *S.Co.T., énergie et changement climatique – Introduction* », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 1, 21/03/13

BROUAND Jean-Philippe, 2012, « *S.Co.T., énergie et changement climatique – S.Co.T. et stratégie d'atténuation* », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 2, 21/03/13

BROUAND Jean-Philippe, 2012, « *S.Co.T., énergie et changement climatique – S.Co.T. et stratégie d'adaptation* », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 3, 21/03/13

BRUN Alexandre, LASSERRE Frédéric, Gestion de l'eau, *Approche territoriale et institutionnelle*, Ed. Parenthèses, Presse de l'Université du Québec, 228p.

CAILLAUD Martine, AUBERT Bernard, 2002, « *La loi SRU en 90 questions* ». Ed. *Le Moniteur*, 01/09/2002, 171 p.

CALAME Pierre, 2003, « *La démocratie en miettes, pour une révolution de la gouvernance* », Descartes & Cie, Editions Charles Léopold Mayer, 336 p.

CARON François et VAISSE Maurice (sous la direction), 1999, « *L'aménagement du territoire : 1958-1974* », Actes du colloque tenu à Dijon les 21 et 22 novembre 1996, L'Harmattan.

CARREL Marion, HOUARD Noémie, 2012, « *La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville* », La note d'analyse, Questions sociales, n° 278, septembre 2012, Centre d'analyse stratégique

C.A.U.E. du Var, 2004, « *Documents d'urbanisme : une démarche qualité pour un projet de développement durable d'un territoire* », C.A.U.E. du Var, 01/09/2004

CAZANOVA Laure, 2007, « *Proposition pour une approche renouvelée de l'évaluation territoriale* », Huitième Rencontres de Théo Quant, UMR 6012 ESPACE, CNRS/Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse.

CECCARELLIL - LE GUEN Laura, 2008, « *L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme* », *Études foncières*, 01/02/2008. pp.41 à 46

CEMAGREF, 2010, « *Etude de l'intégration des continuités écologiques dans les S.Co.T. en 2009 avant l'approbation de la loi Grenelle 2* », Partie 1 : Rapport d'étude, Partie 2 : Recueil d'expériences de S.Co.T., mars 2010, 146 p.

CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE, 2012, « *La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville* », La note d'analyse, Questions sociales, n° 278, septembre 2012, 12 p.

CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE, 2012, « *Les aides publiques dommageables à la biodiversité* », Rapport de la mission présidée par Guillaume Sainteny, Rapports et Documents, n° 43, 2012, La Documentation Française, 414 p.

C.E.R.T.U., 2012, « *La mise en œuvre d'un S.Co.T.. Quelle gouvernance pour le suivi du S.Co.T.* », Sous la direction du Certu, Etd, Fédération nationale des S.Co.T., FNAU, Editions du Certu, collection Dossiers, 11 p.

C.E.R.T.U., 2012, « *La mise en œuvre du S.Co.T. – Indicateurs de suivi* », 2012, Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, sous la direction du Certu, Etd, Fédération nationale des S.Co.T., F.N.A.U., Editions du Certu, Collection Références, juin 2012, 11 p.

C.E.R.T.U., 2008, « *Prendre en compte l'agriculture et ses espaces dans les S.Co.T.* », Editions du Certu, Terres en villes, A.U.R.A.N., Métropole Rennes, septembre 2008, 146 p.

C.E.R.T.U., 2005, « *Démarche S.Co.T. témoins, Etat initial de l'environnement* », 2005, 15 p.

C.E.R.T.U., 2002, « *Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable du P.L.U.* », D.G.U.H.C., Editions du Certu, Références, avril 2002, 92 p.

C.E.R.T.U., 2001, « *Le schéma de cohérence territoriale: premières approches sur les méthodes et le contenu* ». Ed. Certu, 01/01/2001, 184 p.

C.E.R.T.U., « *L'agriculture dans les S.Co.T. témoins* », C.E.R.T.U., Etd, C.E.T.E., 14 p.

C.E.R.T.U., 2012, « *La mise en œuvre d'un S.Co.T. – Préservation des espaces naturels et agricoles dans les S.Co.T.* », Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, Sous la direction de Certu, Etd, Fédération nationale des S.Co.T., F.N.A.U., Editions du Certu, Collection Dossiers, 12 p.

C.E.R.T.U., 2011, « *Rapport et débat en matière de développement durable* », Certu, Etd, Fiche n° 5, novembre 2011, 4 p.

C.E.R.T.U., 2011, « *L'eau dans les S.Co.T. Grenelle – Synthèse des entretiens* », Collections Essentiel, Fiche n° 8, décembre 2011, 15 p.

C.E.R.T.U., 2009, « *Suivi de la consommation d'espaces par l'urbanisation - Quels indicateurs à l'échelle locale ?* », Journées S.Co.T. Grenelle, 30 septembre 2009, 22 p.

C.E.R.T.U., 2007, « *Prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme* », Ed. Certu, 2007.

C.E.R.T.U., C.E.T.E., « *Emissions de Gaz à Effet de Serre et S.Co.T., Comparaison de scénarios d'aménagement, Outil GES S.Co.T.* », Certu, Collection Références, 2011, 112 p.

C.E.R.T.U., C.E.T.E., Etd, « *Démarche S.Co.T. témoins. Etat initial de l'Environnement* », 28 septembre 2008, 15 p.

C.E.R.T.U., DIREN LANGEUDOC-ROUSSILLON, CETE MEDITERRANEE, « *Améliorer la prise en compte de l'environnement dans les PLU* », Fiches pratiques, Certu, Collection Dossiers, 2008, 19 p.

C.E.R.T.U., E.T.D., 2010, « *Fiches Décryptage Grenelle – Energie et Climat – Plan Climat Energie Territorial (P.C.E.T.)* », Fiche n° 3, mise à jour janvier 2012

C.E.R.T.U., E.T.D., 2010, « *Fiches Décryptage Grenelle – Energie et Climat – Schéma Régional du climat, de l'air et de l'énergie (S.R.C.A.E.)* », Fiche n° 1, mise à jour juin 2011

C.E.T.E. de l'Ouest, 2013, « *Rapport d'évaluation environnementale. Schéma régional Climat-Air-Energie des pays de la Loire* », Mission pour l'Evaluation du Développement durable, Département villes et territoires, Département Infrastructures, Mobilité, Environnement et Risques, 3 juillet 2013, 110 p.

C.E.T.E. de l'Ouest, 2010, « *Mesure et suivi de la consommation d'espace dans le S.Co.T. et P.L.U.* », Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, Fiche n° 6 - Consommation d'espace, 3 novembre 2010.

C.E.T.E. de l'Ouest, C.E.R.T.U., 2010, « *La consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Un faisceau d'indicateurs pour un suivi à l'échelle locale* », Séminaire de l'observation urbaine, 3 novembre 2010.

C.E.T.E. Méditerranée, 2013, « *Stratégies foncières locales et mobilisation des outils fonciers en faveur de la biodiversité* », Guide méthodologique, Ministère de l'égalité, des territoires et du logement, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, mars 2013, 173 p.

CHARLES Hubert, 2004, « *De l'urbanisme au renouvellement urbain, le droit des sols dans la tourmente* », Mélanges F. Moderne, Dalloz 2004, p. 69.

CHARLOT-VALDIEU Catherine, OUTREQUIN Philippe, 2009, « *Écoquartier mode d'emploi* ». Ed. Eyrolles, 01/10/2009, 243 p.

CHAUVIN Nicolas, INSERGUET Jean-François, PLANCHET Pascal, WOLFF Nathalie, « *Le Grenelle II commenté* », sous la Direction d'Yves JEGOUZO, Le Moniteur, 2011, 311 p.

CHETELAT Joël, 2005, « *Eléments méthodologiques de diagnostic paysager utilisant les systèmes d'information géographiques* », Faculté Environnement naturel, architectural et construit, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne.

CHEVERRY Pierre, CLERGEOT Pierre, « *Paysages ruraux, un perpétuel devenir* », Edition Publi-Topix

CHOAY Françoise, 2006, « *Pour une anthropologie de l'espace* », Seuil, Paris, 2006, 410 p.

CHOAY Françoise, 2004, « *L'art d'édifier - Leone Battista Alberti* », trad. et notes P. Caye et F. Choay, Seuil, Paris, 2004, 512 p.

CHOAY Françoise, 1998, « *La Règle et le Modèle sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme* », Seuil, Paris, 1980, 382 p.

CHOAY Françoise, 1985, « *Production de la ville, esthétique urbaine et architecture* », in *Histoire de la France urbaine*, tome 5, sous la direction de Georges Duby, Seuil, pp. 233 à 281

CHOAY Françoise, 1965, « *L'urbanisme, utopies et réalités* », Seuil, Paris, 1965

CHOAY Françoise, « *Histoire de la France urbaine* », t. IV, édition du Seuil, 1983, t. V édition du Seuil, 1985

CLAVAL Paul, 2005, « *Chroniques de géographie économique* », réédition des chroniques publiées de 1965 à 1985, l'Harmattan, 496 p.

CLAUDE Viviane, Pierre-Yves SAUNIER, « *L'urbanisme au début du siècle. De la réforme urbaine à la compétence technique* », In : Vingtième siècle, Revue d'histoire n° 64, octobre-décembre 1999, pp. 25 à 40

CLERGEAU Philippe, BLANC Nathalie, 2013, « *Trames vertes urbaines* », sous la direction, Editions Le Moniteur, mai 2013, 339 p.

CLERGEAU Philippe, 2011, « *Ville et biodiversité - Les enseignements d'une recherche pluridisciplinaire* », Espaces et Territoires, Presses Universitaires de Rennes (PUR), 236 p.

CLERGEAU Philippe, 2007, « Une écologie du paysage urbain », Apogée, 160 p.

COMITE DE LA PREVENTION ET DE LA PRECAUTION, 2013, « Avis du comité de la Prévention et de la Précaution – Adaptation aux changements climatiques – Acceptabilité et gouvernance des risques », Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, juin 2013, 27 p.

COMITE INTERMINISTERIEL POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE, 2003, « Stratégie nationale pour le développement durable », 3 juin 2003, 151 p.

COMITE OPERATIONNEL N° 11 « TRAME VERTE ET BLEUE », Rapport au ministre d'Etat, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, présenté par Paul Raoult, 17 mai 2010, 59 p.

COMITE OPERATIONNEL N° 11 « TRAME VERTE ET BLEUE », Proposition issue du Comité Opérationnel Trame verte et bleue en vue des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, « Guide méthodologique identifiant les enjeux nationaux et transfrontaliers relatifs à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques et comportant un volet relatif à l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique », juillet 2010, 159 p.

COMITE OPERATIONNEL N° 11 « TRAME VERTE ET BLEUE », Proposition issue du Comité Opérationnel Trame verte et bleue en vue des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, « Choix stratégiques de nature à contribuer à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques », juillet 2010, 76 p.

COMITES OPERATIONNELS GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, 2008, Rapports des Comités opérationnels (COMOP) : Bâtiments neufs publics et privés, Logements sociaux et rénovation urbaine, rénovation des bâtiments existants, Etat exemplaire, Fret, Transports urbains et périurbains, Développement industriel de véhicules performants, Urbanisme, Plans de développement des énergies renouvelables à haute qualité environnementale, Trame verte et bleue, Gestion intégrée de la mer et du littoral, Pour une filière apicole durable, Agriculture et alimentation biologiques, Plan de performance énergétique des exploitations agricoles, Agriculture écologique et productive, Forêt, Eau, Bruit, Veille sanitaire et risques émergents, Proposition pour un second Plan National Santé Environnement, Portail environnemental et veille environnementale, Déchets, Consommation, Institutions et représentants des acteurs, Entreprises et RSE, Education au développement durable, Outre-Mer, Collectivités exemplaires, Certification environnementale des exploitations agricoles, Recherche, Economie de fonctionnalité, Air et atmosphère, Sensibiliser, informer et former le public aux questions d'environnement et de développement durable.

COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2013, « L'économie de l'environnement en 2011. Rapport de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement », Edition 2013, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Service de l'observation et des statistiques, Références, juillet 2013, 168 p.

COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2012, « Chiffres clés de l'environnement », Edition 2012, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Service de l'observation et des statistiques, Repères, septembre 2012, 64 p.

COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2010, « L'environnement en France », Édition 2010, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, Service de l'observation et des statistiques, Références, juin 2010, 150 p.

COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2012, « Urbanisation et consommation de l'espace, une question de mesure », Service de l'observation des statistiques, mars 2012, 106 p.

COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2013, « Le bilan énergétique de la France en 2012 : une consommation en baisse sous l'effet de la morosité économique », Service de l'observatoire et des statistiques, Le point sur, n° 168, juillet 2013, 4 p.

COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2009, « Les émissions de gaz à effet de serre, hors puits, par région », Service de l'observatoire et des statistiques, août 2009

COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2010, « *La fragmentation des espaces naturels par région forestière départementale* », C.G.D.D., Service de l'observation et des statistiques, D.A.T.A.R., Cemagref, juin 2010.

COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2010, « *L'évaluation économique des services rendus par les zones humides, un préalable à leur préservation* », Le point sur, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, n° 62, septembre 2010, 4 p.

COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2009, « *Rapport annuel au Parlement sur la mise en œuvre des engagements du Grenelle Environnement* », Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, Rapport 10 octobre 2009, 68 p.

COMMISSARIAT GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2013, « *Rapport annuel 2013* », Autorité environnementale, Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Energie, 2013, 65 p.

COMMISSARIAT GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2012, « *Audit thématique national relatif à la prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement dans l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCoT), n° 007702* », avril 2012, 28 p.

COMMISSARIAT GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2011, « *L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme - Le guide* », Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, Collection Références, décembre 2011, 64 p.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, 2009, « *Livre Blanc, Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen, Bruxelles* », 1.4.2009, COM (2009)

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, 2009, « *Communication de la commission au parlement européen, au comité économique et social européen et au comité des régions – Intégrer le développement durable dans les politiques de l'U.E. : rapport de situation 2009 sur la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable* », Bruxelles, 24 juillet 2009, 18 p.

COMMISSION EUROPEENNE, 2011, « *Utilisation efficace des ressources : un impératif opérationnel* », Union européenne, Office des publications, avril 2011, 4 p.

COMMISSION EUROPEENNE, 2010, « *La politique de cohésion et l'environnement* », Union européenne, Office des publications, septembre 2010, 4 p

COMMISSION EUROPEENNE, 2010, « *DG Environnement* », Union européenne, Office des publications, septembre 2010, 4 p

COMMISSION EUROPEENNE, 2009, « *Biens et services écosystémiques* », Ecosystème, Union européenne, Office des publications, septembre 2009, 4 p.

COMMISSION EUROPEENNE, 2010, « *Directive-cadre sur l'eau* », Office des publications, novembre 2010, 4 p.

COMMISSION EUROPEENNE, 2010, « *La directive " Nitrates " de l'U.E.* », Office des publications, janvier 2010, 4 p.

COMMISSION EUROPEENNE, 2010, « *Rareté de l'eau et sécheresse au sein de l'Union européenne* », Office des publications, août 2010, 4 p.

COMMISSION EUROPEENNE, 2010, « *L'infrastructure verte* », Nature, Union européenne, Office des publications, juin 2010, 4 p..

COMMISSION EUROPEENNE, 2009, « *Natura 2000* », Nature, Union européenne, Office des publications, juin 2009, 4p.

COMMISSION EUROPEENNE, 2009, « *Assurer le suivi des effets de la politique de l'U.E. en matière de biodiversité* », Nature, Union européenne, Office des publications, septembre 2010, 4 p.

COMMISSION EUROPEENNE, 2009, « *Les espèces exotiques envahissantes* », Nature et biodiversité, Union européenne, Office des publications, mai 2009, 4 p.

COMMISSION EUROPEENNE, 2009, « *Le rôle de la nature dans le changement climatique* », Nature et biodiversité, Union européenne, Office des publications, août 2009, 4 p.

COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT, 1987, « *Notre avenir à tous - Rapport Brundtland* », C.M.E.D., O.N.U., Editions Lambda, Québec, 2008 (réédition version française), 432 p.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU CHOLETAIS, 2008, « *Schéma de Cohérence Territoriale de l'agglomération choletaise* », Communauté d'Agglomération du Choletais – Direction de l'Aménagement, Réalisation : Direction de l'aménagement

« *Communes rurales, participation des habitants et développement durable* », 2<sup>èmes</sup> journées de recherche en sciences sociales, INRA, SFER, CIRAD, 11 et 12 décembre 2008, Lille

CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2013, « *Evaluation à mi-parcours de la mise en œuvre des Schémas directeurs d'aménagement des eaux* », Rapport n° 008844-01, M.E.D.D., octobre 2013, 100 p.

CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2012, « *Audit thématique national relatif à la prise en compte des objectifs du Grenelle de l'environnement dans l'élaboration des Schémas de Cohérence territoriale (S.Co.T.)* », Rapports, n° 007702-01, avril 2012, 162 p.

CONSEIL GENERAL DE MAINE-ET-LOIRE, « *Plan Départemental des Espaces Naturels Sensibles* », juin 2010

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES, 2003, « *Transposition de la directive européenne sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (Directive EIPPE)* », Rapports, n° 2002-0168-01, septembre 2003, 112 p.

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES, 2003, « *Connaître, comprendre, aimer...pour promouvoir...la qualité architecturale, urbaine et paysagère* », Rapports, n° 2003-0167-01, juillet 2003, 34 p.

CONSEIL NATIONAL DU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2004, « *Contribution du Conseil National du Développement Durable au débat public relatif à la Charte de l'environnement* », avril 2004, 10 p.

CONSEIL NATIONAL DU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2003, « *Premières contributions du Conseil National du Développement Durable* », avril 2003, 166 p.

CONSEIL NATIONAL DU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2003, « *Recommandations du Conseil National du Développement Durable – Paroles d'acteurs* », n° 2, 2003, 24 p.

CONSEIL NATIONAL DU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2003, « *Avis du Conseil National du Développement Durable - Quelles passerelles entre sciences et société ?* », septembre 2003, 10 p.

CONSEIL NATIONAL DU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2003, « *Au nom du vivant - Contribution à la Stratégie Nationale pour la Biodiversité* », décembre 2003, 64 p.

CORMIER Laure, 2011, « *Les trames vertes : entre discours et matérialités, quelles réalités ?* », Thèse de doctorat, Université d'Angers, Agrocampus Ouest centre d'Angers, U.M.R. E.S.O.

CROS S., LUGINBUHL Yves et coll., 1993, « *Schéma directeur de la région angevine : étude paysagère* », S.E.G.E.S.A., D.D.E. de Maine-et-Loire, 1993, 69 p.

COULAUD Nathalie, 2004, « *Les collectivités élaborent les S.Co.T.* », *Le Moniteur*, 30/01/2004, p. 46 à 48

CUILIER Francis, MICHELIN Nicolas, REICHEN Bernard, GREYER François, CASTEX Jean, CHEMETOFF Alexandre, MASBOUNGI Ariella, GAUTIER Pierre, MANGIN David, 2008, « *Fabriquer la ville aujourd'hui* ». Ed. *Confluences*, 01/04/2008, 187 p.

D.A.T.A.R., 2005, « *Territoires 2030* », Revue scientifique de la DATAR (Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale) consacrée aux territoires et à la prospective, décembre 2005, n° 2

D.A.T.A.R., 2012, « *Des images de la France en l'an 2040* », Revue scientifique de la DATAR (Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale)

D.A.T.A.R., 2012, « *Territoires 2040* », Revue scientifique de la DATAR (Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale)

DELATTRE Laurence, NAPOLEONE Claude, 2011, « *Ecologiser les documents d'urbanisme pour protéger les terres agricoles et les espaces naturels* », Courrier de l'environnement de l'I.N.R.A., n° 60, mai 2011, p. 63 à 71.

DE LAJARTRE Arnaud, 2013, « *Le paysage est-il soluble dans le patrimoine écologique ?* », Projets de paysage, 20 décembre 2013

DEMOUVEAUX Jean-Pierre, LEBRETON Jean-Pierre, 2007, « *La naissance du droit de l'urbanisme, 1919-1935* », Les grands textes du droit de l'urbanisme, *Les éditions des Journaux Officiels*, 2007, 476 p.

DERLICH Frantz, 2004, « *Schémas de Cohérence Territoriale* ». *Géomètre*, 05/2004, p. 29 à 42

DESVIGNE Michel, BUSQUETS Joan, « *Le paysage en préalable* », Ed. Parenthèses, 128 p.

D.D.T. 49, « *Inter-SCoT en Maine-et-Loire* », réunion du 25 juin 2013, 27 p.

D.D.T. 49, « *Les SCoT en Maine-et-Loire* », mai 2013, 4 p.

D.D.T. 49, « *Observatoire des disponibilités foncières dans le Maine-et-Loire dans les lotissements communaux, privés et dans les zones d'aménagement concerté* », situation au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

D.D.T. 49, 2012, « *Consommation d'espace* », Maine-et-Loire, novembre 2012

D.D.T. 49, 2010, « *Consommation d'espace* », Maine-et-Loire, septembre 2010

D.D.T. 49, « *Observatoire départemental des zones d'habitat - 2010* », janvier 2012, 29 p.

D.D.T. 49, « *Observatoire départemental des zones d'habitat - 2006-2009* », décembre 2010, 27 p.

DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION, 2007, « *Analyse des contenus des 14 S.Co.T. approuvés au 1/06/2006 – Synthèse des dispositions orientant l'urbanisation* », D.G.U.H.C., C.E.T.E., 22 janvier 2007, 60 p.

DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION (D.G.U.H.C.), « *Diagnostic et évaluation des territoires* », Dossier documentaire, Centre de documentation de l'urbanisme, Arche de la Défense, Paris.

DONZELOT Jacques et EPSTEIN Renaud, 2006, « *Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine* », *Esprit* (dossier « forces et faiblesses de la participation »), n° 326, 2006, p. 5 à 34

DORST Jean, 1969, « *Avant que nature ne meurt* », Delachaux et Niestlé, 1<sup>ère</sup> édition, 1965, 2<sup>ème</sup> édition, 1969, Neufchâtel, 539 p.

D.R.E. des Pays de la Loire - C.E.T.E. Ouest, « la consommation foncière pour l'habitat », Fiche n° 2, Fiches indicateurs du développement urbain, avril 2007

D.R.E.A.L. Franche-Comté, 2012, « *De la trame verte et bleue...à sa traduction dans les Schémas de Cohérence Territoriale (S.Co.T.)* », Fiches pratiques S.Co.T. n° 02, mars 2012, 22 p



D.R.E.A.L. Pays de la Loire, « *L'économie du foncier* », Fiches-repères, Collection Outils et repères, n°3, juillet 2011, 2 p.

D.R.E.A.L. Pays de la Loire, 2013, « *Avis de l'autorité environnementale sur le projet schéma régional Climat-Air-Energie (S.R.C.A.E.) de la région des Pays de la Loire* », Secrétariat général pour les affaires régionales des Pays de la Loire, 3 octobre 2013, 8 p.

DUBOIS-MAURY Jocelyne, 2010, « *Documents d'urbanisme et développement durable – Guide pour une application aux S.Co.T., P.L.U. et cartes communales* », Editions du Puits Fleuri, 2010, 314 p.

DUBOIS-MAURY Jocelyne, 1996, « *L'aménagement urbain - Outils juridiques et forme urbaine* », Dalloz, Paris, 1996, 154 p.

DUMONS Bruno, POLLET Gilles (dir.), 2003, « *Administrer la ville en Europe (XIX-XXème siècle)* », Logiques Politiques, l'Harmattan

DUPONT Christian, RODRIGUES-GARCIA Silvina, 2013, « *Ecriture du document d'orientation et d'objectifs (D.O.O.) – Les dispositions obligatoires et facultatives* », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 1, 16/01/13

DUPONT Christian, 2013, « *Ecriture du projet d'aménagement et de développement durables (P.A.D.D.) – La rédaction du P.A.D.D.* », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 2, 28/01/13

DUSSAUX Maryvonne, 2008, « *Communes rurales, participation des habitants et développement durable* », Université paris Descartes, CERLIS, Faculté des Sciences humaines et sociales, 2<sup>èmes</sup> journées de recherche en sciences sociales, 11 et 12 décembre 2008, 12 p.

ECKERT Denis, 1996, « *Evaluation et prospective des territoires* », Reclus – La Documentation Française, Dynamique du territoire, Montpellier-Paris, 255 p.

EDDAZI Fouad, 2013, « *Ecriture du document d'orientation et d'objectifs (D.O.O.) – L'encadrement normatif du contenu du S.Co.T.* », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 2, 16/01/13

EDDAZI Fouad, 2013, « *Ecriture du document d'orientation et d'objectifs (D.O.O.) – La portée normative du document d'orientation et d'objectifs du S.Co.T.* », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 3, 16/01/13

EMELIANOFF Cyria, STEGASSY Ruth, 2010, « *Villes durables : 21 expériences pionnières en Europe* », Autrement, 31 p.

« *Environmental Health Perspectives* », vol. 112, janvier 2004.

ERNST & YOUNG, 2010, « *Rapport d'évaluation du Grenelle de l'Environnement* », Ernst & Young, octobre 2010, 222 p.

ETUDES FONCIERES, 2010, « *Les pratiques actuelles de l'aménagement : vers un urbanisme de projet* ». *Études foncières*, 04/2010. pp. 19-46

E.T.D., 2009, « *La prise en compte de l'énergie et du climat dans les S.Co.T.* », Les notes d'Etd, Centre de ressources national sur le développement durable, juillet 2009, 28 p.

FABUREL Guillaume, GOURLOT Nathalie, ARRIF Teddy, 2008, « *Prise en compte de l'environnement dans les documents et procédures d'urbanisme proposés par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains* », Centre de Recherche Espace Transports Environnement et Institutions Locales, Université de Paris XII, Rapport final, juillet 2008, 129 p.

FAURE Anne, 2008, « *Urbanisme opérationnel et aménagement durable bonnes pratiques et références* », Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'aménagement du territoire; Ministère du Logement et de la Ville, 09/2008, 99 p.

- FAVREAU R. et coll., « *Anjou-Maine-et-Loire* », Seconde édition, Parsi, Christine Bonneton éditeur, 1992, 400 p.
- FONDATION NICOLAS HULOT, 2007, « *Document de présentation du pacte écologique* », Une initiative de la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, 2007, 24 p.
- FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, 2010, « *Identification et évaluation des implications socio-économiques de la mise en œuvre de la trame verte et bleue* », Rapport du groupe de travail piloté par France Nature Environnement dans le cadre du Comité Opérationnel n°11 du Grenelle de l'Environnement, juin 2010, 71 p.
- FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, 2010, « *Grenelle II: les enjeux* », Dossier de presse - lundi 28 juin 2010, 45 p.
- F.N.S.A.F.E.R., 2004, « *La fin des paysages* », Livre Blanc pour une gestion ménagère de nos espaces ruraux, Fédération nationale des S.A.F.E.R., octobre 2004, 47 p.
- FONDATION NICOLAS HULOT, 2010, « *Au-delà du Grenelle, quelles perspectives d'avenir ?* », Fondation Nicolas Hulot, parution 27 mai 2010, mise à jour 30 juin 2010, 34 p.
- GALLET Michel, « *Les architectes parisiens du XVIIIème siècle* », édition Mengès, Paris, 1995
- G.I.E.C.C., 2012, « *Gestion des risques de catastrophes et de phénomènes extrêmes pour les besoins de l'adaptation au changement climatique - Résumé à l'intention des décideurs* », Rapport du groupe de travail I et II du G.I.E.C.C., 20 p.
- G.I.E.C.C., 2011, « *Sources d'énergie renouvelable et atténuation du changement climatique – Résumé à l'intention des décideurs et résumé technique* », Rapport du groupe de travail III du G.I.E.C.C., 226 p.
- GORZ André, BOSQUET Michel, 1978, « *Ecologie et politique* », Seuil, Points politique, 245 p.
- GORZ André, BOSQUET Michel, 1977, « *Ecologie et liberté* », Editions Galilée, 114 p.
- GOUGUET Jean-Jacques, 2002, « *Les problèmes méthodologiques posés par le rapport sur les incidences environnementales : études d'impact sur l'environnement ou évaluation stratégique ?* », in « *L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement* », janvier 2002, Université de Limoges, C.R.I.D.E.A.U., C.I.D.C.E.
- GOZE Maurice, 1999, « *La loi d'orientation foncière : de la croissance urbaine à la métropolisation* », In : *Annuaire des collectivités locales*, Tome 19, pp. 101-121.
- GREENPEACE, 2005, « *Impacts. Changements climatiques : quels impacts en France ?* », Greenpeace, Climpact, 142 p.
- GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, 2007, « *Instaurer un environnement respectueux de la santé* », Synthèse rapport Groupe 3, 2007, 100 p.
- GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, 2007, « *Préserver la biodiversité et les ressources naturelles* », Synthèse rapport Groupe 2, 2007, 124 p.
- GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, 2007, « *Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie* », Synthèse rapport Groupe1, 2007, 108 p.
- GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT, 2007, « *Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance* », Synthèse rapport Groupe 5, 2007, 108 p.
- HEILBRONER Robert L., 1974, « *An Inquiry into the Human Prospect* », New York, W.W. Norton
- HENRY Jean-Pierre, 2012, « *La " territorialisation " des objectifs arrêtés dans le S.Co.T.* », G.R.I.D.A.U.H., Note, 16/05/2012

ILLICH Yvan, 1973, « *La convivialité* », Seuil, Paris, 160 p.

INSTITUT INTERNATIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT ET DE DEVELOPPEMENT, 2005, « *La stratégie nationale de développement durable française* », I.I.E.D., 20 mars 2005, 62 p.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (I.P.C.C.), 2014, « *Climate Change 2014 : Impacts, Adaptation, and Vulnerability* », Working Group II Contribution to The Fifth Assessment Report of The Intergovernmental Panel on Climate Change, U.N.E.P., 30 mars 2014

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (I.P.C.C.), 2014, « *Climate Change 2014 : Impacts, Adaptation, and Vulnerability – Part A : Regional Aspects* », Working Group II Contribution to The Fifth Assessment Report of The Intergovernmental Panel on Climate Change, U.N.E.P., 30 mars 2014

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (I.P.C.C.), 2014, « *Climate Change 2014 : Impacts, Adaptation, and Vulnerability – Part B : Global and Sectoral Aspects* », Working Group II Contribution to The Fifth Assessment Report of The Intergovernmental Panel on Climate Change, U.N.E.P., 30 mars 2014

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (I.P.C.C.), 2014, « *Climate Change 2014 : Impacts, Adaptation, and Vulnerability – Summary for policymakers* », Working Group II Contribution to The Fifth Assessment Report of The Intergovernmental Panel on Climate Change, U.N.E.P., 30 mars 2014

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (I.P.C.C.), 2013, « *Climate Change 2013 – The Physical Science Basics* », Working Group I Contribution to The Fifth Assessment Report of The Intergovernmental Panel on Climate Change, U.N.E.P.

I.N.S.E.E., 2009, « La croissance périurbaine depuis 45 ans. Extension et densification », I.N.S.E.E. Première, n° 1240, juin 2009, 4 p.

I.N.S.E.E. Pays de la Loire, 2013, « *Près de 100 000 nouveaux ménages à loger en Maine-et-Loire d'ici 2040* », Etude, numéro 119, juin 2013, 8 p.

I.N.S.E.E. Pays de la Loire, 2009, « En Pays de la Loire, une densification de la population plus loin des villes », Etudes, n° 74, janvier 2009, 6 p.

I.N.S.E.E. Pays de la Loire, 2009, « En Pays de la Loire, les maisons grignotent les champs », Etudes, n° 79, octobre 2009, 6 p.

I.N.S.E.E. Pays de la Loire, L'année économique et sociale, mai 2007

JACQUIER Claude., 2003, « *Dispositif de veille internationale sur les politiques intégrées de développement urbain durable aux Pays-Bas* », DIV, 2003, 40 p.

JACQUOT Henri, 2006, « *Le contenu des plans d'urbanisme et d'aménagement dans les pays d'Europe de l'Ouest* », GRIDAUH, 2006

JACQUOT Henri, 2001, « *Les nouveaux principes d'encadrement de la planification urbaine* », DAUH 2001.

JACQUOT Henri, 1987, « *Droit de l'urbanisme* », Dalloz, Paris, 6<sup>e</sup> édition, 2008, 978 p.

JEAN Yves, BAUDELLE Guy, 2009, « *L'Europe : aménager les territoires* », Armand Colin, Collection U, 424 p.

JEANNEAU Jacques, « *Les villes de l'Anjou, Angers-Cholet-Saumur, au milieu du XXe siècle* », Nantes, Ouest éditions, 1993, 128 p.

JEANNEAU Jacques, 1986, « *Prospective d'un S.D.A.U. et réalité : le Grand Angers en 1985* », In : Norois. N°132, Persée, 1986, L'aménagement dans la France de l'Ouest., p.579-589

JEGOUZO Yves (Sous la direction), 2011, « *Droit de l'urbanisme, Dictionnaire pratique* », Editions Le Moniteur, octobre 2011, 1034 p.

- JEGOUZO Yves, 2001, « *L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme* », B.J.D.U. 4/2001, 226.
- JONAS Hans, 1998, « *Le principe responsabilité : une éthique pour la civilisation technologique* », Paris, Flammarion, « Champs essais », 470 p.
- JULIEN-LABRUYERE Béatrice, HELBERT Yves, « *Agricultures et paysages, témoignages et points de vue des CAUE* », FNCAUE; Ed. *Educagri*, 01/05/2005, 112 p.
- JULIENNE Christian, 2010, « *Grenelle 2, nous y voilà !* ». *Etudes foncières*, 08/2010, p. 6 à 10
- KESTEMONT Bruno, 2010, « *Les indicateurs de développement durable. Fondements et applications* », Université Libre de Bruxelles, Faculté des Sciences, I.G.E.A.T., C.E.D.D., thèse, mai 2010, 256 p.
- LABASSE Jean, 1966, « *L'organisation de l'espace. Eléments de géographie volontaire* », Paris, Hermann, 605 p.
- LABASSE Jean, 1991, « *L'Europe des régions* », Paris Flammarion, 432 p.
- LABAT Didier, 2011, « *Le paysage, levier d'action dans la planification territoriale. Essai d'évaluation de la politique paysagère du S.Co.T. de l'aire métropolitaine de Bordeaux* », AgroParisTech, Thèse de doctorat, 9 novembre 2011, 442 p.
- LACOSTE Yves, « *La géographie ça sert d'abord à faire la guerre* », La Petite collection Maspéro 1976, édition augmentée La Découverte, Poche-Essais, 2014, 250 p.
- LAURENT Eloi, 2011, « *Social-écologie* », Flammarion, 230 p
- LAVEDAN Pierre, Jeanne HUGUENEY, Philippe HEURAT, « *L'urbanisme à l'époque moderne XVI-XVIIIème siècle* », Bibliothèque de la société française d'archéologie, Droz, Genève
- LEBRUN F., « *Histoire d'Angers* », Privat, Collection Univers de la France et des pays francophones, 1975, 346 p.
- LE CORBUSIER, 1966, "*Vers une architecture*", Vincent et Freal, Paris,
- LE CORBUSIER, 1943, "*La Charte d'Athènes*", 1ère éd. Plon, Paris, Nouv. Ed. Le Seuil, Paris (1971), 21 p.
- LE CORNEC Erwann, 1997, « *La prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme* », Thèse de doctorat de droit public, Université de Paris I, 950 p.
- LEROUSSEAU Nicole et MANSON Corinne, 2010, « *Schéma de cohérence territoriale et articulation juridique des planifications* », Communication à l'occasion de la journée d'études « S.Co.T. et dynamiques territoriales », Université de Tours, 19 mars 2010
- LOUBIERE Antoine, 2002, « *À l'assaut du marché des S.Co.T.* ». *Revue urbanisme*, 01/11/2002. p. 17
- MAIRIE-CONSEILS, 2006, « *S.Co.T. et paysage* », Fiches pédagogiques, Développement territorial, Caisse des Dépôts, février 2006, 36 p.
- MAIRIE-CONSEILS, 2005, « *Paysage et documents d'urbanisme – Nouveaux enjeux, nouveaux outils, nouvelles responsabilités des élus* », Caisse des Dépôts, Supplément à la lettre En Direct de Mairie-Conseils, septembre 2005, 16 p.
- MASBOUNGI Ariella, 2008, « *Breda faire la ville durable* », Ed. *Le Moniteur*, 01/05/2008. 143 p.
- MASBOUNGI Ariella, 2008, « *Faire ville avec les lotissements* », Ed. *Le Moniteur*, 157 p.
- MASSARDIER Gilles, 1996, « *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant* », Logiques politiques, l'Harmattan, 285 p.

MEADOWS Donella, MEADOWS Dennis, RANDERS Jorgen et BEHRENS William, 1993 « *Beyond the Limits* » et en 2004 « *Limits of Growth. The 30- Year Update* ».

MERLIN Pierre, CHOAY Françoise, 2009, « *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* », Paris, PUF, Octobre 2010, 1024 p.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE, « *Des territoires de plus en plus artificialisés. La maison individuelle grignote des espaces naturels* », Agreste Primeur, Numéro 219, janvier 2009, 4 p.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE, « *Les surfaces utilisées par l'agriculture reculent de 35 000 hectares en huit ans dans les Pays de la Loire* », Agreste Pays de la Loire, mars 2009, 4 p.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE, 2007, « *Stratégie de développement durable du Ministère de l'agriculture et de la pêche* », mars 2007, 20 p.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE, 2005, « *Stratégie nationale pour la biodiversité - Plan d'action agriculture* », novembre 2005, 14 p.

MINISTERE DE L'ALIMENTATION ET DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE, 2009, « *Approche économique de la biodiversité et des services rendus par les écosystèmes. Contribution à la décision publique* », Bernard Chevassus-au-louis, Jean-Michel Salles, Jean-Luc Pujol, Centre d'analyse stratégique, La Documentation française, 2009,

MINISTERE DE L'ALIMENTATION ET DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE, 2009, « *Elaboration d'un jeu d'indicateurs permettant de mieux suivre la biodiversité en lien avec l'évolution de l'agriculture* », Indicateurs de biodiversité en milieu agricole, étude MAAP/MNHN, document de travail, novembre 2009, 63 p.

MINISTERE DE L'ALIMENTATION ET DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE, 2010, « *Quelles rémunérations pour les services environnementaux rendus par l'agriculture et la forêt ?* », actes du colloque du 8 novembre 2010, Ministère de l'économie, rencontres du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, 2010, « *La reconquête du bon état des eaux et des milieux aquatiques. De l'état des eaux en 2009 aux objectifs 2015* », Agences de l'eau, O.N.E.M.A., 22 mars 2010, 4 p.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, 2009, « *Guide technique. Evaluation de l'état des eaux douces de surface de métropole* », mars 2009, 74 p.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, 2008, « *Guide méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux* », juillet 2008, 98 p.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE, 2013, « *Proposition pour le dispositif de suivi et d'évaluation d'un Schéma régional de Cohérence Ecologique* », I.R.S.T.E.A., T.E.T.I.S., O.N.E.M.A., Muséum National d'Histoire Naturelle, novembre 2013

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE, 2009, « *Besoins et ressources* », Les Agences de l'eau, O.N.E.M.A., Fiche 7, 4 p.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE, 2013, « *Panorama énergies-climat* », Direction générale de l'Energie et du Climat, mai 2013, Extrait thématique, 160 p.

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE, 2013, « *Rapport de la France. Au titre du paragraphe 2 de l'article 3 de la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 - Actualisation 2013* », Direction générale de l'Energie et du Climat, Service du Climat et de l'Efficacité énergétique, mars 2013, Extrait thématique, p. 43 à 48.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, 2013, « *Politiques climat et efficacité énergétique. Synthèse des engagements et résultats de la France* », Direction générale de l'Énergie et du Climat, septembre 2013, 40 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, 2012, « *Les collectivités territoriales au cœur des politiques énergie, climat et air* », Direction générale de l'Énergie et du Climat, novembre 2012, 4 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, 2013, « *Chiffres clés du climat. France et monde - Edition 2013* », Service de l'observation et des statistiques, octobre 2013, 48 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, 2013, « *Sixième communication de la France à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques* », octobre 2013, 282 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, 2013, « *Sixième communication de la France à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques* », Résumé, octobre 2013, 32 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, 2013, « *Changement climatique ; Impacts en France* », janvier 2013, 9 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, 2011, « *Le climat de la France au XXe siècle* », volume 1,2 et 3, janvier 2011, deuxième édition février 2012.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, 2011, « *Chiffres clés du climat. France et monde - Edition 2011* », Service de l'observation et des statistiques, 2011, 44 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, « *Plan national d'adaptation au changement climatique 2011-2015* », 187 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, 2011, Dossier de presse, « *1<sup>er</sup> Plan national d'adaptation au changement climatique – Anticiper et agir* », 20 juillet 2011, 21 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2007, « *Projet de plan national d'affectation des quotas d'émission de gaz à effet de serre (P.N.A.Q. II) – Période : 2008 à 2012* », Mission Interministérielle de l'Effet de Serre, 20 avril 2007, 26 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2005, « *Projets territoriaux de développement durable et agendas 21 locaux* », Cadre de référence, Éléments de démarche et pistes pour l'action, Orientations et pistes pour l'action, Un cadre pour l'action, octobre 2005.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2004, « *Rapport du groupe de travail interministériel sur les indicateurs nationaux du développement durable - Indicateurs nationaux du développement durable : lesquels retenir ?* », M.E.D.D., Commissariat Général au plan, septembre 2003-mars 2004, 214 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2003, « *Portée juridique et rédaction des S.A.G.E.* », Agences de l'Eau, Conseil Supérieur de la Pêche, septembre 2003, 91 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2007, « *Stratégie nationale pour la biodiversité - Rapport d'activité 2006* », Direction de la nature et des paysages, mars 2007, 44 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2005, « *Stratégie nationale pour la biodiversité – Plan d'action patrimoine naturel* », Direction de la nature et des paysages, novembre 2005, 16 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, 2004, « *Stratégie nationale pour la biodiversité – Enjeux, finalités, orientations* », février 2004, 49 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, 2004, « *Plan climat 2004 – Face au changement climatique, Agissons ensemble* », Mission Interministérielle de l'Effet de Serre, septembre 2004, 87 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, 2008, « *Facteur 4. La réponse au défi climatique* », Direction générale de l'Énergie et du Climat, novembre 2008, 4 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, MINISTERE DE L'ÉCONOMIE DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI, 2010, « *Audit thématique d'initiative nationale sur les Schémas Régionaux Climat-Air-Energie (S.R.C.A.E.) – (Projet de Loi Grenelle 2, article 23)* », Conseil général de l'environnement et du développement durable, Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies, février 2010, 63 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, 2011, « *Grenelle Environnement - Repères sur quelques faits et chiffres* », Repères, octobre 2011, 6 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, 2010, « *Le Grenelle Environnement - La première loi du Grenelle* », Journal du Ministère, septembre 2009, 20 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, 2010, « *Un ministère au service de l'avenir : 36 mois d'innovations politiques pour que la France soit acteur de son avenir dans un monde en bouleversement* », Commissariat Général au Développement Durable, avril 2010, 64 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, 2009, « *Le Grenelle Environnement - Loi Grenelle 2* », Journal du Ministère, novembre 2010, 11 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, 2013, « *La démarche « S.Co.T. - Grenelle. La maîtrise et la mesure de la consommation d'espace dans les S.Co.T. »* », Journée d'échanges du 30 septembre 2009, 60 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, 2013, « *La maîtrise et la mesure de la consommation d'espace dans les S.Co.T. - Note de problématique* », D.G.A.L.N., D.H.U.P., 30 septembre 2009, 3 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, 2010, « *Etude sur les outils de nature contractuelle au service de la Trame verte et bleue* », Etude rédigée par Olivier Pelegrin et Thierry Mougey, janvier 2010, 87 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES, 2007, « *Etat des lieux de l'observation foncière en France* », D.G.U.H.C., Centre de documentation de l'urbanisme, novembre 2007, 111 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, 2011, « *Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020* », Premier Ministre, 58 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, « *Plan national d'adaptation au changement climatique 2011-2015* », 187 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, 2011, Dossier de presse, « *1<sup>er</sup> Plan national d'adaptation au changement climatique – Anticiper et agir* », 20 juillet 2011, 21 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, 2011, « *Le climat de la France au XXI<sup>e</sup> siècle* », volume 1,2 et 3, janvier 2011, deuxième édition février 2012.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, ET DE L'ÉNERGIE, 2013, « *Trame verte et bleue et documents d'urbanisme. Guide méthodologique* », Direction de l'eau et de la biodiversité, Sous-direction des espaces naturels, Rapports, juillet 2013, 54 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, ET DE L'ÉNERGIE, 2011, « *Trame verte et bleue dans les documents locaux d'urbanisme. Synthèse de l'analyse de 12 PLU* », Direction de l'eau et de la biodiversité, Sous-direction des espaces naturels, Rapports, juin 2011, 36 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, ET DE L'ÉNERGIE « *Etude de l'intégration des continuités écologiques dans les S.Co.T. en 2009 avant l'approbation de la loi Grenelle 2* », mars 2010, Rapport 1 : rapport d'étude, Cemagref, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, 124 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, ET DE L'ÉNERGIE, 2013, « *Propositions pour le dispositif de suivi et d'évaluation d'un Schéma Régional de Cohérence Ecologique* », I.R.S.T.E.A., T.E.T.I.S., O.N.E.M.A., M.N.H.N., novembre 2013, 28 p.

MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, ET DE L'ÉNERGIE, 2012, « *Trame verte et bleue. Suivi et évaluation. Quelle faisabilité d'utiliser l'outil génétique ?* », Direction de la Recherche, de l'Expertise et de la Valorisation (D.I.R.E.V.), Service du Patrimoine Naturel (S.P.N.), I.R.S.T.E.A., T.E.T.I.S., M.N.H.N., Rapport SPN 2012-38, novembre 2012, 35 p.

MINISTERE DE L'ÉGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT, 2013, « *Le Schéma de cohérence Territoriale S.Co.T. Un projet stratégique partagé pour l'aménagement durable d'un territoire* », Direction générale de l'Aménagement, du Logement et la Nature, Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie, juin 2013, 152 p.

MINISTERE DE L'ÉGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT, 2013, « *S.Co.T. et dynamiques de territoires au 1<sup>er</sup> janvier 2013* », Direction générale de l'Aménagement, du Logement et la Nature, Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie, 12 p.

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, 2003, « *Loi urbanisme et habitat : volet urbanisme* », D.G.U.H.C., Direction départementale de l'équipement de Maine-et-Loire, 19/09/2003

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, 2007, « *Stratégie du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire pour le développement durable* », février 2007, 53 p.

MINISTERE DE LA SANTE, DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE ET MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, 2008, « *Les effets qualitatifs du changement climatique sur la santé en France* », Rapport de groupe inter ministériel, avril 2008, 42 p.

MINISTERE DE LA SANTE ET DE LA PROTECTION SOCIALE, MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, MINISTERE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA COHESION SOCIALE, MINISTERE DELEGUE A LA RECHERCHE, 2004, « *Santé et environnement – Franchir une nouvelle étape dans la prévention des risques sanitaires liés à l'environnement* », Plan national 2004-2008, 92 p.

MINISTERE EDUCATION NATIONALE, ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, RECHERCHE, 2006, « *Stratégie nationale pour la biodiversité – Plan d'action recherche* », septembre 2006, 24 p.

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, 2005, « *Stratégie nationale pour la biodiversité - Plan d'action projets de territoires* », novembre 2005, 8 p.

MINISTERE DE L'OUTRE-MER, 2006, « *Stratégie nationale pour la biodiversité – Plan d'action outre-mer* », Direction de la nature et des paysages, septembre 2006, 14 p.

MINISTERE DES TRANSPORTS, DE L'EQUIPEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER, 2005, « *Stratégie nationale pour la biodiversité - Plan d'action infrastructures de transports terrestres* », novembre 2005, 19 p.



MINISTERE DES TRANSPORTS, DE L'EQUIPEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER, 2005, « *Stratégie nationale pour la biodiversité - Plan d'action urbanisme* », novembre 2005, 9 p.

MOINE Alexandre, 2006, « Le territoire comme système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », *L'Espace géographique*, 2006/2, Tome 35, p. 115 à 132.

MORAND-DEVILLER Jacqueline, 1996, « *Droit de l'urbanisme* », Université francophones, Savoir Plus Universités, Editions ESTEM, Paris, 251 p.

MOSCARELLI Fernanda, 2013, « *Schéma de Cohérence Territoriale et développement durable en France – Enseignements à partir des cas grenoblois et montpellierain* », Thèse dirigée par Jean-Marie Miossec, Université Paul-Valéry – Montpellier III, 1 juillet 2013, 437 p.

MUMFORD Lewis, 2011, « *La cité à travers l'histoire* », Agone, 2011, 922 p.

MUMFORD Lewis, 1970, « *Le déclin des villes ou la recherche d'un nouvel urbanisme* », France Empire, Paris 1970, 336 p.

NATIONS UNIES, 2011, « *Résolution adoptée par l'Assemblée générale : l'Avenir que nous voulons* », Conférence des Nations Unies sur le développement durable à Rio de Janeiro, Brésil, 11 septembre 2012, 60 p.

NATIONS UNIES, 2006, « *Votre droit à un environnement sain* », Un guide simplifié de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, P.N.U.E., New-York et Genève, 2006, 28 p.

NATIONS UNIES, 2006, « *Votre droit à un environnement sain* », Guide simplifié de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, (Annexe 2), juillet 2006.

NATIONS UNIES, 2002, « *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable. Johannesburg (Afrique du sud), 26 août-4 septembre 2002* », Nations Unies, New-York, 2002, 198 p.

NATIONS UNIES, 2000, « *Résolution adoptée par l'Assemblée générale – Déclaration du Millénaire* », Nations Unies, New-York, septembre 2000, 10 p.

OBSERVATOIRE NATIONAL SUR LES EFFETS DU RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE, 2009, « *Changement climatique ; Coûts des impacts et pistes d'adaptation* », Rapport au Premier ministre et au Parlement, La documentation Française.

OBSERVATOIRE REGIONAL ECONOMIQUE ET SOCIAL, Pays de la Loire, O.R.E.S.

ORTOLLI François-Xavier, J.O. des débats parlementaires, Assemblée Nationale, 17/6/1967

PAYS DES MAUGES, 2009, Rapport d'étude du Diagnostic Territorial des Emissions de Gaz à Effet de Serre du pays des Mauges réalisé avec la méthodologie Bilan Carbone® de l'ADEME version 5, décembre 2009.

PAYS DES MAUGES, 2012, « *Actions Climat-Energie du Pays des Mauges* », 83 p.

PAYS DES MAUGES, 2009, « *Rapport d'étude du Diagnostic territorial des Emissions de Gaz à Effet de Serre du Pays des Mauges réalisé avec la méthodologie Bilan Carbone de l'A.D.E.M.E. version 5* », Carbone consulting, décembre 2009, 83 p.

PELLISSIER Gilles, 2012, « *Le projet d'aménagement et de développement durable (P.A.D.D.) – La portée juridique du P.A.D.D.* », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 3, 14/02/12

PERRET Bernard, 2011, « *Pour une raison écologique* », Flammarion, 275 p

PERRUCHOT Christiane, 2007, « *Les S.Co.T. tentent de mieux définir les rapports ville-campagne* ». *Le Moniteur*, 12/10/2007, p . 62 à 65

PINSON Daniel, 1996, *"Architecture et modernité"*, Flammarion, Paris,

PLAN NATIONAL D'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE, « *Suivi du Plan national d'adaptation au changement climatique (P.N.A.C.C.) – Etat des actions et mesures au 14 juin 2013* ».

POINTREAU Philippe, COULON Frédéric, 2009, « *Abandon et artificialisation des terres agricoles* », *Courrier de l'Environnement de l'INRA*, n°57, juillet 2009, 12 p.

PREFET DE LA REGION D'ILE-DE-FRANCE, 2013, « *Prise en compte du paysage dans les documents d'urbanisme – Guide pour une meilleure prise en compte des paysages dans le cahier des charges des S.Co.T., P.L.U. et cartes communales* », Club paysage, Direction Régionale et Interdépartementale de l'environnement et de l'Energie d'Ile-de-France, avril 2013, 28 p.

PREMIER MINISTRE, 2013, « *Stratégie Nationale de Développement Durable 2010-2013. Vers une économie verte et équitable* », décembre 2013, 62 p.

PREMIER MINISTRE, 2006, « *Stratégie Nationale de Développement Durable 2003-2008. Agir dans la dynamique européenne* », novembre 2006, 8 p.

PREMIER MINISTRE, 2006, « *Stratégie Nationale de Développement Durable 2003-2008. Agir dans la dynamique européenne - 1 – Objectifs stratégiques et instruments* », novembre 2006, 64 p.

PREMIER MINISTRE, 2006, « *Stratégie Nationale de Développement Durable 2003-2008. Agir dans la dynamique européenne - 2 - Programme d'actions* », novembre 2006, 100 p.

PREMIER MINISTRE, 2006, « *Stratégie Nationale de Développement Durable 2003-2008. Agir dans la dynamique européenne - 3 - Douze indicateurs "phares" de développement durable* », novembre 2006, 28 p.

PREMIER MINISTRE, SECRETARIAT GENERAL DE LA MER, 2005, « *Stratégie nationale pour la biodiversité - Plan d'action mer* », novembre 2005, 43 p.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT, 2014, « *Etat de l'environnement. Structures et processus de soutien pour surveiller l'état de l'environnement mondial, y compris un rapport d'activité sur l'initiative "Le P.N.U.E. en direct"* », préparation du prochain GEO-6, *L'avenir de l'environnement mondial*», P.N.U.E., juin 2014, 14 p.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT, 2012, « *GEO-5, L'avenir de l'environnement mondial – Résumé à l'intention des décideurs* », P.N.U.E., 20 p.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT, 2011, « *Rapport annuel 2011* », Rio 2012, P.N.U.E., 116 p.

RABILLOUD Stéphane, 2007, « *De la planification au projet : ruptures et continuités d'un mode d'action publique* », Université Lumière Lyon 2, Faculté de géographie, Histoire, Histoire de l'Art et Tourisme, Institut d'urbanisme de Lyon, Thèse de doctorat, 4 juillet 2007, 363 p.

RADANNE Pierre, 2007, « *La perception des enjeux et l'évolution des comportements face au changement climatique* », juin 2009.

R.A.E.E. RHONALPENERGIE-ENVIRONNEMENT, « *Climat – Réussir le changement- Comprendre la complexité du changement climatique* », Volume 3 – Eléments scientifiques, R.A.E.E. Région Rhône-Alpes, décembre 2013, 72 p.

REGION DES PAYS DE LE LOIRE, 2013, « *Schéma Régional Climat-Air-Energie pays de la Loire. L'engagement de la transition énergétique et climatique dans les Pays de la Loire* », 119 p.

REGION DES PAYS DE LE LOIRE, 2013, « *Schéma Régional Climat-Air-Energie pays de la Loire. L'engagement de la transition énergétique et climatique dans les Pays de la Loire* », résumé, 4 p.

Répertoire universel et raisonné de jurisprudence civile, criminelle, canonique et bénéficiale ; ouvrage de plusieurs jurisconsultés : mis en ordre et publié par M. Guyot, écuyer, ancien magistrat. Tome Dix-septième. Paris. Chez VISSE. M. DCC. LXXXV

RESSOURCES ET TERRITOIRE, 2012, « *Participation des habitants, concertation dans l'espace public...Au-delà des intentions affichées, quelles réalités sur nos territoires ?* », Compte rendu de la conférence du 03 décembre 2012, Les Conf'At' de R & T, Ressources et Territoires.

ROCHEFORT Michel, 2002, « *Des métropoles d'équilibre aux métropoles d'aujourd'hui* », Strates [En ligne], Hors-série 2002, mis en ligne le 02 mai 2005.

ROUSSEAU Sophie, SMEETS Jos, 2007, « *Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité. Pratiques néerlandaises* », Rapport de recherche du PUCA, Laboratoire de Recherches Interface, Université Technique d'Eindhoven, juillet 2007, 159 p.

SAVARIT-BOURGEOIS Isabelle, 2010, « *L'essentiel du Droit de l'urbanisme* », 7<sup>ème</sup> édition, Les Carrés, Gualino, lextensoéditions, 2010, 145 p.

SAVY Robert, 1981, « *Droit de l'urbanisme* », PUF, Thémis, 683 p.

SCHERRER Franck, « *La planification spatiale entre stratégies territoriales et politiques urbaines : quelles évolutions pour la planification urbaine en Europe ?* », Rapport final, UNR 5600 – CNRS, Environnement, Ville et Société, février 2008, 141 p.

SCE INGENIEURS CONSEILS, 1993, « *Schéma directeur de la région angevine : étude d'environnement* », S.M.R.A., 1993, 195 p.

SEGUIN Jean-François, 2013, « *S.Co.T. et paysage – Périmètre d'un S.Co.T. et paysage* », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 3, 12/12/13

SEGUIN Jean-François, 2013, « *S.Co.T. et paysage – Projet d'aménagement et de développement durables et paysages* », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 5, 12/12/13

SEGUIN Jean-François, 2013, « *S.Co.T. et paysage – Paysage et document d'orientation et d'objectifs* », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 6, 12/12/13

Séminaire D.A.T.A.R. - G.R.I.D.A.U.H. du 21 novembre 2003, « *L'articulation des projets territoriaux : questions juridiques et institutionnelles. Les périmètres des projets* », Intervention d'Eric de Fenoyl, Directeur de Mission, FIDAL Société d'Avocats, Département Secteur Public.

SENAT, 2004, « *Avis présenté au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi constitutionnelle adopté par l'Assemblée Nationale relatif à la Charte de l'environnement* », 16 juin 2004, 66 p.

SENAT, 2004, « *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et de l'administration générale (1) sur le projet de loi constitutionnelle adopté par l'Assemblée Nationale relatif à la Charte de l'environnement* », Annexe au procès-verbal de la séance du 16 juin 2004, 84 p.

SENAT, 1999, Rapport d'information du Sénat sur l'avenir des espaces périurbaines, actes du colloque du 10 février 1999 ; Bruno Letellier, directeur du C.A.U.E. de Maine-et-Loire : « Le risque de la laideur »

S.D.A.U., Notes et réflexions, DAFU. La Doc Française, avril 1976, 18 p..

S.N.A.L., « *Le livre blanc du foncier. Pour une gestion équilibrée de la croissance urbaine* », Syndicat National des professionnels de l'Aménagement et du Lotissement, 49 p.

S.N.A.L., 2007, « *Etude nationale sur l'évolution du foncier en France - Crise du logement : foncier, le maillon faible ?* », Guillaume Erner, Syndicat National des professionnels de l'Aménagement et du Lotissement, 25 avril 2007, 19 p.

SOUAMI Taoufik, 2007, « *Les quartiers durables en Europe Mythes et réalités* », *Études foncières*, 01/12/2007, p. 13 à 17.

SOLER-COUTEAUX Pierre, 2013, « *Ecriture du projet d'aménagement et de développement durables (P.A.D.D.) – Le contenu du P.A.D.D. et la nature du S.Co.T.* », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 1, 28/01/13

SOLER-COUTEAUX Pierre, 2013, « *Ecriture du projet d'aménagement et de développement durables (P.A.D.D.) – L'opposabilité du P.A.D.D.* », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 3, 28/01/13

STEIGENGA Willem., 1963, « *L'urbanisation moderne des Pays-Bas* », In : *Annales de Géographie*, 163, t 72, n° 391, pp. 303 à 313.

STREBLER Jean-Philippe, 2012, « *S.Co.T., économie d'espace et densité – Problématique générale* », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 1, 10/07/12

STREBLER Jean-Philippe, 2012, « *S.Co.T., économie d'espace et densité – S.Co.T. et gestion économe de l'espace* », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 2, 10/07/12

STREBLER Jean-Philippe, 2012, « *S.Co.T., économie d'espace et densité – S.Co.T. et densité* », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 3, 10/07/12

STREBLER Jean-Philippe, 2012, « *S.Co.T., économie d'espace et densité – S.Co.T. et ouverture de secteurs à l'urbanisation* », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 4, 18/07/12

STREBLER Jean-Philippe, 2012, « *S.Co.T., économie d'espace et densité – Les dispositifs d'accompagnement* », G.R.I.D.A.U.H., Fiche 5, 10/07/12

SYNDICAT DU PAYS SEGREEN ANJOU BLEU, 2013, « *Schéma de Cohérence Territoriale* », Syndicat du Pays segréen, Réalisation : S.C.E.

SYNDICAT MIXTE DE LA REGION ANGEVINE, 2011, « *Schéma de Cohérence Territoriale* », Syndicat mixte de la région angevine (Smra), Angers Loire Métropole – Direction des Territoires, Réalisation : Agence d'urbanisme de la région angevine (A.U.R.A.)

SYNDICAT MIXTE DE LA REGION ANGEVINE, 1997, « *Schéma Directeur de la Région angevine* », Syndicat mixte de la région angevine (Smra), Agence d'urbanisme de la région angevine (A.U.R.A.), 1997, 240 p.

SYNDICAT MIXTE DU PAYS DES MAUGES, 2013, « *Schéma de Cohérence Territoriale* », Syndicat mixte du Pays des Mauges, Réalisation : PROSCOT

SYNDICAT MIXTE DU PAYS DES VALLEES D'ANJOU, 2012, « *Schéma de Cohérence Territoriale* », Syndicat mixte du Pays des Vallées d'Anjou, Réalisation : CITADIA

SYNDICAT MIXTE DU PAYS LOIRE EN LAYON, 2014, « *Schéma de Cohérence Territoriale* », Syndicat mixte du Pays Loire en Layon, Réalisation : Egis France Villes et Transports, B.E.P.I.C

SYNDICAT MIXTE DU SCHEMA DIRECTEUR DU GRAND SAUMUROIS, 2013, « *Schéma de Cohérence Territoriale* », Syndicat mixte du Schéma directeur du Grand saumurois, Réalisation : Syndicat mixte du Schéma directeur du Grand saumurois

Traité de la Police du Commissaire Lamarre, tome IV, page 125, et suiv. V. aussi l'article IX de l'Ordonnance du mois de Novembre 1563, et celle du 29 Décembre 1562.

Traité de la Police, du Commissaire de la Marre, tome IV, Livre VI, Titre X

T.E.E.B., 2010, « *L'économie des écosystèmes et de la biodiversité : intégration de l'économie de la nature. Une synthèse de l'approche, des conclusions et des recommandations de la T.E.E.B.* », *The Economics of Ecosystems & Biodiversity*, octobre 2010, 46 p.

TRAPITZINE Richard, 2010, « *Les non-dits du Grenelle : Entre oubli du foncier, nouvelle conception de l'action publique, retour de l'Etat et primat de l'environnement* ». *Études foncières*, 01/02/2010. P. 6 à 9

TRASSARD Maryline, GORGEU Yves, 2009, « *Urbanisme et développement durable* ». Ed. Mairie-conseils, 09/2009, 55 p.

UE-SOeS, CORINE Land Cover, base des changements 2000-2006

UNION EUROPEENNE, 2001, « *Directive 2001/42/CE du parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement* », 27 juin 2001, 24 p.

UNIVERSITE DE LIMOGES, 2002, « *L'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (Directive 2001/42 du 27 juin 2001)* », Faculté de droit et sciences Economiques, centre de Recherches interdisciplinaires en droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme, (C.R.I.D.E.A.U.), UMR 6062-CNRS/INRA, Centre International de Droit Comparé de l'Environnement (C.I.D.C.E.), Journée d'étude du 24 janvier 2002, 136 p.

VIEILLARD-BARON Hervé, 2009, « *Le zonage en question* », Ceras, *Revue Projet* n°312, septembre 2009

WALTER Jacques, 2005, « *Quand les SCoT se racontent leurs démarches* ». *Géomètre*, 05/2005, p. 18 à 19

ZIESENISS Ch. O., 1940, « *Les projets d'aménagement de la région parisienne* », in : *Annales de Géographie*, Persée, t. 49, N°227, p. 28 à 34

## Sitographie

[www.ademe](http://www.ademe)

[www.cdclimat.com](http://www.cdclimat.com)

[www.certu](http://www.certu)

[www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr)

[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

[www.eaufrance.fr](http://www.eaufrance.fr)

[www.eau-anjou.fr](http://www.eau-anjou.fr)

[www.ecoresponsabilite.environnement.gouv.fr](http://www.ecoresponsabilite.environnement.gouv.fr)

[www.eea.europa.eu](http://www.eea.europa.eu)

[www.energieclimat-paysdesmauges.fr](http://www.energieclimat-paysdesmauges.fr)

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

[www.fnau.org](http://www.fnau.org)

[www.gesteau.fr](http://www.gesteau.fr)

[www.inpn.mnhn.fr](http://www.inpn.mnhn.fr)

[www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)

[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

[www.localtis.fr](http://www.localtis.fr)

[www.maine-et-loire.equipement-agriculture.gouv.fr](http://www.maine-et-loire.equipement-agriculture.gouv.fr)

[www.maine-et-loire.gouv.fr](http://www.maine-et-loire.gouv.fr)

[www.mairieconseilpaysage.net](http://www.mairieconseilpaysage.net)

[www.naturefrance.fr](http://www.naturefrance.fr)

[www.observatoire-agricole-biodiversite.fr](http://www.observatoire-agricole-biodiversite.fr)

[www.onbsinp.espaces-naturels.fr](http://www.onbsinp.espaces-naturels.fr)

[www.onema.fr](http://www.onema.fr)

[www.onerc.gouv](http://www.onerc.gouv)

[www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr](http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr)

[www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr](http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr)

[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)  
[www.territoires.gouv.fr](http://www.territoires.gouv.fr)  
[www.un.org](http://www.un.org)  
[www2.logement.gouv.fr](http://www2.logement.gouv.fr)



## **ANNEXES**

---





## Liste des annexes :

Annexe 1 : Les conférences internationales dans le prolongement de l'Agenda 21 de Rio	643
Annexe 2 : La Convention d'Espoo du 25 février 1991	645
Annexe 3 : La Convention d'Aarhus du 25 juin 1998	647
Annexe 4 : Historique de la Convention d'Aarhus	649
Annexe 5 : Les dates clefs de la lutte contre le changement climatique (2000 à 2014)	653
Annexe 6 : Traité de Lisbonne, Titre XX, Article 191 à 193	657
Annexe 7 : Charte de l'environnement de 2004	659
Annexe 8 : La question de l'énergie en région des pays de la Loire – Chiffres clefs	661
Annexe 9 : Les thèmes de l'état initial de l'environnement et de l'évaluation – Fiche méthode 7	669
Annexe 10 : Synthèse de l'avis de l'autorité environnementale sur les S.Co.T. (Avis accessibles à partir des sites Internet des D.D.T. - Extraits des éléments critiques)	671



## **Annexe 1 : Les conférences internationales dans le prolongement de l'Agenda 21 de Rio**

- *La Conférence mondiale sur les droits de l'homme* qui s'est tenue à Vienne en 1993 insiste sur le droit des populations à un environnement sain et le droit au développement, deux exigences sujettes à controverse et auxquelles certains états membres s'étaient opposés jusqu'au sommet de Rio.
- *La Conférence Internationale sur la Population et le Développement du Caire (CIPD, 1994)* innove en affirmant que le développement doit se baser sur les besoins des individus et non plus sur l'atteinte d'objectifs démographiques. Les objectifs fixés sont : l'accès universel à la planification familiale d'ici 2015, l'intégration des problèmes de développement dans les politiques visant un développement durable, le renforcement de l'autonomie des femmes, la prise en compte des facteurs sociodémographiques dans les politiques environnementales.
- *Le Sommet mondial pour le Développement Social de Copenhague (1995)* a vu l'adoption par 128 chefs d'Etats et de gouvernements de la Déclaration sur le Développement Social, qui vise à faire face aux trois fléaux se développant dans tous les pays du monde : la pauvreté, le chômage et la désintégration sociale. Les Etats s'engagent "à faire de la lutte contre la pauvreté, de la réalisation du plein-emploi et de l'instauration d'une société où régneront la stabilité, la sécurité et la justice, leur objectif suprême".
- *La Quatrième Conférence mondiale sur les femmes de Beijing (1995)* engage la communauté internationale au service de la promotion de la femme. L'interdépendance entre la promotion de la femme et les progrès de la société y est réaffirmée, de même que la nécessité d'aborder tous les problèmes de société sous un angle sexo-spécifique. La participation des femmes est une condition essentielle à l'élimination de la pauvreté, d'une croissance économique soutenue, du développement social, de la protection de l'environnement et de la justice sociale.

• **La Deuxième Conférence sur les établissements humains à Istanbul** (*Habitat II, ou Sommet des Villes, 1996*) constitue un tournant dans les efforts internationaux en faveur de la durabilité sociale et environnementale des villes. Il y est reconnu que des politiques, des stratégies et des actions plus intégrées et participatives sont nécessaires pour rendre les villes et les communautés du monde entier plus sûres, plus saines et plus justes. Par la Déclaration d'Istanbul, le droit au logement est reconnu comme partie intégrante des droits de l'homme, ainsi que l'absolue nécessité d'un accès de tous aux systèmes nécessaires à une vie saine (eau potable, assainissement, évacuation des déchets, éducation, transports et autres infrastructures urbaines). Les Etats s'engagent à deux objectifs : un logement convenable pour tous et le développement d'établissements humains viables en ce qui concerne l'environnement, les droits de l'homme, le développement social, les femmes et la population dans le contexte spécifique de l'urbanisation. Habitat II constitue un précédent historique en intégrant à ses délibérations des représentants des autorités locales, des organisations non gouvernementales, du secteur privé, des universités, et en s'appuyant sur la présentation de bonnes expériences réussies pour lancer un message d'espérance face aux défis de l'urbanisation.

• **Le Sommet Mondial de l'alimentation de Rome** (1996) réaffirme le droit de chaque être humain à une nourriture adéquate et à être à l'abri de la faim. Les Etats s'y engagent à éradiquer la faim dans le monde, et à échéance de 2015, à réduire de moitié le nombre de personnes en sous-alimentation chronique, notamment grâce à l'accroissement durable de la production alimentaire, une meilleure gestion du commerce pour la sécurité alimentaire, et à l'investissement dans les capacités de production durable.

Source : [Actu-environnement.com](http://actu-environnement.com)

## Annexe 2 : La Convention d'Espoo du 25 février 1991

### ***Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier, Espoo, 25 février 1991***

*Les Parties à la présente Convention,*

***Conscientes*** des incidences réciproques des activités économiques et de leurs conséquences sur l'environnement,

***Affirmant*** la nécessité d'assurer un développement écologiquement rationnel et durable,

***Résolues*** à intensifier la coopération internationale dans le domaine de l'évaluation de l'impact sur l'environnement, notamment dans un contexte transfrontière,  
*Conscientes de la nécessité et de l'importance qu'il y a à élaborer des politiques de caractère anticipatif et à prévenir, atténuer et surveiller tout impact préjudiciable important sur l'environnement en général et, plus particulièrement, dans un contexte transfrontière,*

***Rappelant*** les dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies, la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Conférence de Stockholm), l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) et les documents de clôture des Réunions de Madrid et de Vienne des représentants des Etats ayant participé à la CSCE,

***Notant avec satisfaction*** les mesures que les Etats sont en train de prendre pour que l'évaluation de l'impact sur l'environnement soit pratiquée en application de leurs lois et règlements administratifs et de leur politique nationale,

***Conscientes*** de la nécessité de prendre expressément en considération les facteurs environnementaux au début du processus décisionnel en recourant à l'évaluation de l'impact sur l'environnement, à tous les échelons administratifs voulus, en tant qu'outil nécessaire pour améliorer la qualité des renseignements fournis aux responsables et leur permettre ainsi de prendre des décisions rationnelles du point de vue de l'environnement en s'attachant à limiter autant que possible l'impact préjudiciable important des activités, notamment dans un contexte transfrontière,

***Ayant présents à l'esprit*** les efforts déployés par les organisations internationales pour promouvoir la pratique de l'évaluation de l'impact sur l'environnement aux niveaux tant national qu'international, tenant compte des travaux effectués sur le sujet sous les auspices de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, notamment des résultats du Séminaire sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement (septembre 1987, Varsovie (Pologne)) et prenant acte des Buts et Principes de l'évaluation de l'impact sur l'environnement adoptés par le Conseil d'administration du Programme

*des Nations Unies pour l'environnement, et de la Déclaration ministérielle sur le développement durable (mai 1990, Bergen, (Norvège)),*

***Sont convenues de ce qui suit ... :...***

### **Annexe 3 : La Convention d'Aarhus du 25 juin 1998**

*« La Convention d'Aarhus reconnaît à chacun le droit de vivre dans un environnement sain et le devoir de le protéger. Elle a pour objet de garantir à chacun la possibilité de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être. Et cela s'applique non seulement à la génération présente mais aussi aux générations futures. Afin de promouvoir cet objectif, la Convention prévoit pour les pouvoirs publics l'obligation de rendre des comptes, la transparence de leur action et leur aptitude à répondre aux besoins. Elle établit des normes minimales – un plancher et non pas un plafond – pour les droits des citoyens de participer à la prise de décision en matière d'environnement. Selon Kofi Annan, le Secrétaire général des Nations Unies, la Convention d'Aarhus représente l'entreprise la plus ambitieuse à ce jour dans le domaine de la « démocratie environnementale ». La Convention a un caractère juridiquement contraignant pour les États qui ont choisi d'y adhérer. Étant donné que la Communauté européenne est Partie à la Convention, cette dernière s'applique à toutes les institutions de l'UE. Une « Réunion des Parties » est convoquée au moins une fois tous les deux ans pour suivre les progrès accomplis et échanger des informations sur les démarches adoptées au plan national. Ces réunions sont ouvertes à des représentants d'organisations et d'États qui ne sont pas Parties à la Convention, en qualité d'observateurs, ainsi qu'au public. La Convention a été élaborée par des gouvernements, avec la participation active d'organisations non gouvernementales (ONG) de protection de l'environnement. Ces organisations continuent à jouer un rôle crucial dans la promotion de sa vocation. En outre, les gouvernements membres de la Convention se sont engagés à faire valoir ses principes à l'échelle mondiale, ce qui signifie que la Convention est ouverte non seulement aux 55 États membres de la CEE-ONU mais aussi à tous les membres des Nations Unies.*

*Les droits environnementaux en vertu de la Convention doivent être respectés par les « autorités publiques », à savoir : les organismes gouvernementaux de tous les secteurs, du niveau local au niveau national (à l'exclusion des organes judiciaires et législatifs); les organismes publics ou privés assumant des fonctions administratives ou fournissant*



*des services publics, comme les fournisseurs de gaz naturel et d'électricité et les services d'élimination des déchets ; et les institutions d'organisations d'intégration économique régionales qui deviennent Parties à la Convention. Les personnes qui exercent leurs droits conformément aux dispositions de la Convention ne seront en aucune façon pénalisées, persécutées ou soumises à des mesures vexatoires par les autorités. La Convention s'efforce d'atteindre son objectif d'un environnement sain pour tout le monde en défendant le droit de chacun d'avoir accès à l'information sur l'environnement. Elle impose clairement aux États l'obligation de garantir une plus grande participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement, et encourage l'accès facile et effectif à la justice si ces droits ne sont pas respectés, permettant ainsi au public de contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement ».*

*Source : « Votre droit à un environnement sain », Guide simplifié de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, Nations Unies, juillet 2006*

## **Annexe 4 : Historique de la Convention d'Aarhus**

### ***La route d'Aarhus : instruments internationaux et régionaux***

**1966 – Pacte international relatif aux droits civils et politiques**, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies, à New York, le 16 décembre 1966. L'article 19 traite de la « liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations ».

**1972 – Déclaration de Stockholm relative à l'environnement** : Le principe 1 établissait un lien entre les questions d'environnement et les droits de l'homme et énonçait le droit fondamental à « un environnement dont la qualité permet de vivre dans la dignité et le bien-être ».

**1980 – Déclaration de Salzbourg sur la protection du droit à l'information et du droit de participation**, adoptée à la deuxième Conférence européenne « Environnement et droits de l'homme » à Salzbourg (Autriche) le 3 décembre 1980.

**1981 – Charte africaine des droits de l'homme et des peuples**, adoptée à Alger le 26 juin 1981. Un des premiers instruments faisant référence au droit à un environnement satisfaisant propice au développement humain.

**1981 – Recommandation N° (81) 19 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques**, adoptée à Strasbourg (France) le 25 novembre 1981.

**1982 – Charte mondiale de la nature** : Les dispositions qui présentent le plus d'intérêt pour la Convention d'Aarhus se trouvent au chapitre III, paragraphes 15, 16, 18 et 23. Elles sont examinées ci-après à propos du préambule.

**1985 – Directive 85/337/CEE du Conseil des Communautés européennes concernant**

***L'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.***

*Les pratiques relatives à la participation du public à l'EIE visées dans cet instrument ont été une source d'information pour bon nombre des parties qui ont négocié la Convention d'Aarhus.*

***1986 – Résolution N° 171 de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur les régions, l'environnement et la participation, adoptée à Strasbourg le 13 octobre 1986.***

***1987 – Notre avenir à tous : rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (rapport Brundtland). Cet instrument a servi de catalyseur pour la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de 1992 et la Déclaration de Rio.***

***1988 – Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels, adopté à San Salvador le 17 novembre 1988. Cet instrument définit le droit à un environnement sain.***

***1989 – Charte européenne sur l'environnement et la santé : Cet instrument, adopté à la première Conférence ministérielle européenne sur l'environnement et la santé, qui s'est tenue à Francfort (Allemagne) le 8 décembre, a reconnu l'importance de la participation du public dans le cadre des questions d'environnement et de santé.***

***1989 – Conférence de la CSCE sur l'environnement, Sofia. Tous les pays présents, à l'exception de la Roumanie, ont approuvé le projet de conclusions et de recommandations dans lequel était affirmé le droit des particuliers, groupes et organisations s'occupant de questions d'environnement d'exprimer librement leurs vues, de s'associer à d'autres, de se réunir pacifiquement et d'obtenir, de publier et de diffuser des informations sur ces questions sans obstacle juridique et administratif.***

***1990 – Résolution 45/94 de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1990. Dans cette résolution, l'Assemblée générale a reconnu que chacun avait le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être.***

**1990 – Projet de Charte des droits et des obligations en matière d’environnement pour les individus, les groupes et les organisations**, adopté par un groupe d’experts invité par le Gouvernement néerlandais à la Conférence de Bergen (Norvège) le 11 mai 1990 et **projet de Charte de la CEE sur les droits et les obligations en matière d’environnement**, adopté lors de la réunion intergouvernementale compétente d’Oslo le 31 octobre 1990. Ces projets préliminaires ont eu une incidence sur les instruments adoptés ultérieurement.

**1990 – Directive 90/313/CEE du 7 juin 1990 concernant la liberté d’accès à l’information en matière d’environnement**. Les pratiques relatives à l’accès aux informations sur l’environnement visées dans cet instrument ont constitué une source d’instrument pour un grand nombre des parties qui ont négocié la Convention d’Aarhus.

**1991 – Convention de la CEE sur l’évaluation de l’impact sur l’environnement dans un contexte transfrontière**, adoptée à Espoo (Finlande) le 25 février 1991. Cette convention met en évidence le lien entre la participation du public et les évaluations de l’impact sur l’environnement. Le paragraphe 2 de l’article 4 traite plus particulièrement de la participation du public.

**1992 – Convention de la CEE sur les effets transfrontières des accidents industriels**, adoptée à Helsinki le 17 mars 1992. L’article 9 a pour titre « Information et participation du public ».

**1992 – Convention de la CEE sur la protection et l’utilisation des cours d’eau transfrontières et des lacs internationaux**, adoptée à Helsinki le 17 mars 1992. Cette convention contient des dispositions relatives à l’information du public.

**1992 – Déclaration de Rio** : Le principe 10 de cette déclaration a jeté les bases des trois piliers de la Convention d’Aarhus.

**1993 – Déclaration de la deuxième Conférence paneuropéenne « Un environnement pour l’Europe »**, adoptée à Lucerne le 30 avril 1993.

**1993 – Convention du Conseil de l'Europe sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement (Convention de Lugano) :** Il s'agit du premier accord international dans lequel on a cherché à définir des règles concernant l'accès à l'information pour permettre de renforcer les procédures d'exécution devant les tribunaux nationaux.

**1993 – Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et accord annexe sur la coopération en matière d'environnement :** Cet accord a donné lieu à la création d'organes chargés de faire des recommandations concernant l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décisions et l'accès à la justice.

**1994 – Projet de déclaration de principes sur les droits de l'homme et l'environnement.** Document du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies publié le 6 juillet 1994. La partie III concerne les trois piliers de la Convention d'Aarhus.

**1995 – Lignes directives de Sofia : Lignes directives de la CEE pour l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement.** Ce document a été adopté à la troisième Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe » qui s'est tenue à Sofia le 25 octobre 1995. Les 26 articles portent sur les trois piliers de la Convention d'Aarhus.

**1996 – Directive 96/61/CE du 10 octobre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution :** information du public au sujet de l'exploitation d'installation et de leur impact potentiel sur l'environnement notamment afin de garantir la transparence de la procédure d'autorisation.

**1996 – Résolution N° CGR1.25-rev. 1 de l'UIBN sur la participation du public et le droit à l'information,** adoptée par le Congrès mondial de la conservation de l'UIBN à Montréal (Canada) le 23 octobre 1996.

**1998 – Convention d'Aarhus,** adoptée le 25 juin par la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies.

## **Annexe 5 : Les dates clefs de la lutte contre le changement climatique (2000 à 2014)**

- **13 mars 2001** : sous l'impulsion de son président George W. Bush<sup>535</sup>, les Etats-Unis renoncent à limiter leurs émissions de gaz à effet de serre ;
- **29 octobre au 10 novembre 2001** : 7<sup>ème</sup> Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques à Marrakech (Maroc) ;
- **31 mai 2002** : l'Union européenne et ses 15 Etats membres ratifient le protocole de Kyoto ;
- **4 juin 2002** : le Japon ratifie le protocole de Kyoto ;
- **22 octobre 2004** : la Russie ratifie de protocole de Kyoto ;
- **16 février 2005** : entrée en vigueur du protocole de Kyoto signé en 1997 et ratifié par cent-quarante-et-un pays ;
- **28 novembre au 10 décembre 2005** : 1<sup>ère</sup> réunion de suivi du protocole de Kyoto et 11<sup>ème</sup> Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques à Montréal (Canada) ;
- **Janvier 2006** : un rapport de la *National Aeronautics and Space Administration* (N.A.S.A.) constate que l'année 2005 a été l'année la plus chaude du 19<sup>ème</sup> siècle ; la terre s'est réchauffée de 0,8 °c en un siècle et de 0,6 °c en trente ans ;
- **11 et 12 janvier 2006** : 1<sup>ère</sup> réunion du Partenariat Asie-Pacifique sur le développement propre et le climat à Sydney (Australie) ;
- **7 au 17 novembre 2006** : 12<sup>ème</sup> Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques à Nairobi (Kenya) qui prévoit la révision du protocole de Kyoto en fonction du prochain rapport du G.I.E.C. à paraître en février 2007;
- **2 février 2007** : publication à Paris du 1<sup>er</sup> volume du 4<sup>ème</sup> rapport sur le changement climatique confirmant le rôle des émissions de gaz à effet de serre et la gravité des changements en cours avec une perspective d'augmentation moyenne de la température de 1,8 à 4 °c ;
- **6 avril 2007** : publication du 2<sup>ème</sup> volume du rapport « *Bilan 2007 des*

<sup>535</sup> Quarante-troisième président des Etats-Unis du 20 janvier 2001 au 20 janvier 2009.

*changements climatiques : impacts, adaptation et vulnérabilité* » (Résumé à l'attention des décideurs, 19 p.) ; le rapport met en avant les incidences négatives du réchauffement en particulier sur les pays en développement d'Asie et d'Afrique ;

- **Mai 2007** : création du Forum des économies majeures sur le changement climatique sous l'égide du président George W. Bush dans le but de concurrencer les négociations menées sous l'égide des Nations Unies ;
- **4 mai 2007** : publication à Bangkok (Thaïlande) du 3<sup>ème</sup> volume du 4<sup>ème</sup> rapport (2007) sur le changement climatique portant sur les mesures d'atténuation ;
- **22 septembre 2007** : signature de l'accord de Montréal sur l'élimination de substances chimiques appauvrissant la couche d'ozone, conférence marquant le 20<sup>ème</sup> anniversaire du Protocole de Montréal signé en 1987, considéré comme l'accord environnemental le plus efficace qui a réussi à pratiquement éliminer la première génération de substances appauvrissant la couche d'ozone (chlorofluorocarbures) et qui prévoyait l'élimination de la deuxième génération de gaz réfrigérants moins nocifs (hydrochlorofluorocarbures) en 2030 pour les pays développés et en 2040 pour les pays en développement ;
- **12 octobre 2007** : le prix Nobel de la paix est attribué à l'ancien vice-président américain Al Gore<sup>536</sup> et au G.I.E.C. pour « leurs efforts de collecte et de diffusion des connaissances sur les changements climatiques provoqués par l'homme » ;
- **17 novembre 2007** : publication du 4<sup>ème</sup> volume du rapport du G.I.E.C. portant sur les mesures politiques ;
- **3 décembre 2007** : ratification du protocole de Kyoto par l'Australie ;
- **3 au 14 décembre 2007** : 13<sup>ème</sup> Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques à Bali (Indonésie) ;
- **31 mars au 4 avril 2008** : ouverture des négociations internationales sur le changement climatique à Bangkok (Thaïlande) ;
- **1 au 13 décembre 2008** : 14<sup>ème</sup> Conférence des Nations Unies sur le climat à Poznam (Pologne) ;
- **12 décembre 2008** : adoption du « paquet énergie climat » par le Conseil européen supposant sur la période 2013-2020 une diminution de 20 % des émissions de gaz à effet de serre, une augmentation à 20 % de la part des énergies renouvelables dans la consommation électrique totale de l'Union européenne et une amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique ;
- **1 au 12 juin 2009** : 2<sup>ème</sup> session de négociations du futur accord sur le changement

---

<sup>536</sup> Vice-président de Bill Clinton, 42<sup>ème</sup> président des Etats-Unis du 3 novembre 1992 au 5 novembre 1996, et ancien candidat démocrate à la Maison Blanche en 2000, Al Gore a réalisé un documentaire « *Une vérité qui dérange* » (*An Inconvenient Truth*) qui met en lumière les causes et conséquences probables du réchauffement climatique, documentaire présenté à travers le monde dans sa tournée surnommée « *The Slide Show* ».

climatique à Bonn (Allemagne) ;

- **7 au 18 décembre 2009** : le Sommet des Nations Unies sur les changements climatiques se réunit à Copenhague (Danemark) et aboutit à un accord à minima sur la nécessité de limiter le réchauffement climatique à 2 °c par rapport à l'ère préindustrielle ;
- **18 février 2010** : annonce de la démission du secrétaire exécutif de la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique (C.C.N.U.C.C.), Yvo de Boer (Secrétaire exécutif de la C.C.N.U.C.C. de septembre 2006 à juillet 2010), suite à l'échec de Copenhague ;
- **30 août 2010** : rapport sur le fonctionnement du G.I.E.C. commandé par son président, Rajendra Pachauri, faisant suite à un certain nombre d'erreurs publiées dans le rapport de 2007 ;
- **10 décembre 2010** : accord au sommet de Cancun (Mexique) sur le climat ; la 16<sup>ème</sup> conférence des parties signataires de la Convention cadre de l'O.N.U. sur le climat adopte un texte mettant en place une série de mécanismes financiers pour lutter contre le réchauffement climatique (mécanisme R.E.D.D., Ressources pour le développement durable) ;
- **3 au 8 avril 2011** : Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques à Bangkok (Thaïlande) ;
- **28 novembre au 11 décembre 2011** : accord pour un nouveau pacte mondial sur le climat en 2015 lors de la 17<sup>ème</sup> conférence de Durban II en Afrique du Sud ; cet accord doit entrer en vigueur en 2020 et prévoit la prolongation du protocole de Kyoto pour une durée de cinq à huit ans ;
- **20 au 22 juin 2012** : Sommet de la Terre dit « Rio +20 » à Rio de Janeiro (Brésil) ; sur les quatre-vingt-dix objectifs prioritaires de 1992, seulement quatre ont connu des progrès significatifs ; l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre n'a pas connu de progrès et les émissions devraient doubler d'ici 2050.





## Annexe 6 : Traité de Lisbonne, Titre XX, Article 191 à 193

### TITRE XX

#### ENVIRONNEMENT

##### *Article 191*

1. La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite des objectifs suivants :

- la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement,
- la protection de la santé des personnes,
- l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles,
- la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique.

2. La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur.

Dans ce contexte, les mesures d'harmonisation répondant aux exigences en matière de protection de l'environnement comportent, dans les cas appropriés, une clause de sauvegarde autorisant les États membres à prendre, pour des motifs environnementaux non économiques, des mesures provisoires soumises à une procédure de contrôle de l'Union.

3. Dans l'élaboration de sa politique dans le domaine de l'environnement, l'Union tient compte :

- des données scientifiques et techniques disponibles,
- des conditions de l'environnement dans les diverses régions de l'Union,
- des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action,
- du développement économique et social de l'Union dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions.

4. Dans le cadre de leurs compétences respectives, l'Union et les États membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. Les modalités de la coopération de l'Union peuvent faire l'objet d'accords entre celle-ci et les tierces parties concernées.

L'alinéa précédent ne préjuge pas la compétence des États membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords internationaux.

##### *Article 192*

1. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, décident des actions à entreprendre par l'Union en vue de réaliser les

objectifs visés à l'article 191.

2. Par dérogation à la procédure de décision prévue au paragraphe 1 et sans préjudice de l'article 115, le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social et du Comité des régions, arrête :

a) des dispositions essentiellement de nature fiscale ;

b) les mesures affectant :

- l'aménagement du territoire,

- la gestion quantitative des ressources hydrauliques ou touchant directement ou indirectement la disponibilité desdites ressources,

- l'affectation des sols, à l'exception de la gestion des déchets ;

c) les mesures affectant sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique.

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social et du Comité des régions, peut rendre la procédure législative ordinaire applicable aux domaines visés au premier alinéa.

3. Des programmes d'action à caractère général fixant les objectifs prioritaires à atteindre sont arrêtés par le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

Les mesures nécessaires à la mise en œuvre de ces programmes sont adoptées conformément aux conditions prévues au paragraphe 1 ou au paragraphe 2, selon le cas.

4. Sans préjudice de certaines mesures adoptées par l'Union, les États membres assurent le financement et l'exécution de la politique en matière d'environnement.

5. Sans préjudice du principe du pollueur-payeur, lorsqu'une mesure fondée sur le paragraphe 1 implique des coûts jugés disproportionnés pour les pouvoirs publics d'un État membre, cette mesure prévoit les dispositions appropriées sous forme :

- de dérogations temporaires, et/ou

- d'un soutien financier du Fonds de cohésion créé conformément à l'article 161.

#### *Article 193*

Les mesures de protection arrêtées en vertu de l'article 192 ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque État membre, de mesures de protection renforcées. Ces mesures doivent être compatibles avec les traités. Elles sont notifiées à la Commission.

## Annexe 7 : Charte de l'environnement de 2004

### *Charte de l'environnement de 2004*

*Le peuple français,*

*Considérant :*

*Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité;*

*Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;*

*Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;*

*Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;*

*Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;*

*Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;*

*Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins,*

*Proclame :*

*Article 1er. -*

*Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.*

*Article 2. -*

*Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.*

*Article 3. -*

*Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.*

*Article 4. -*

*Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.*

*Article 5. -*

*Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.*

*Article 6. -*

*Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.*

*Article 7. -*

*Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.*

*Article 8. -*

*L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.*

*Article 9. -*

*La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.*

*Article 10. -*

*La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France*

## **Annexe 8 : La question de l'énergie en région des Pays de la Loire - Chiffres clefs**

### ***Approvisionnement***

- L'estuaire de la Loire assure 11 % de l'approvisionnement énergétique de la France. L'énergie représente 70 % du trafic du port Nantes-Saint-Nazaire.
- Exploitation pétrolière – Raffinerie de Donges (44) : 42 % de la consommation énergétique régionale ; 12 % du tonnage français de produits pétroliers expédiés.
- Exploitation de gaz – Terminal méthanier de Montoir (44) : 13 % de la consommation énergétique régionale.
- Exploitation thermique – Centrale fuel et charbon de Cordemais (44) : 41 % de la consommation énergétique régionale ; l'électricité représente 44 % de la consommation énergétique régionale.
- Exploitation charbonnière – Terminal de Montoir (44) : 90 % du trafic charbonnier est absorbé par la centrale de Cordemais.

### ***Consommation***

- Si les consommations d'énergie ont diminué de l'ordre de 1 % (3 % en valeur par habitant) entre 2008 et 2010 à l'échelle de la région, les variations départementales sont significatives. Cette baisse s'inscrit dans une conjoncture globale de ralentissement économique mais les tendances analysées sur le long terme montrent une courbe en augmentation : + 31 % d'évolution de la consommation énergétique régionale entre 1990 et 2007.
- Dans tous les départements, le transport et le secteur résidentiel représentent les deux postes majoritairement consommateurs représentant chacun 30 % du total régional. Situé en deuxième place après le département de la Loire-Atlantique en termes de consommation d'énergie finale, le Maine-et-Loire se situe dans un scénario classique d'un bilan énergétique fortement conditionné par l'urbanisme et en particulier par la part du résidentiel et des transports.
- 7 890 ktep/an : consommation (\*) finale d'énergie en 2007 (Source : SOeS)

*(\*) : logements, bureaux, transports, productions régionales*

- 8 254 ktep en 2008 dont :
  - 70 % d'hydrocarbures,
  - 23 % électricité,
  - 1 % charbon,
  - 4 % bois de chauffage,
  - autres provenant des chauffages urbains et des autres énergies renouvelables
- 2,27 tep : consommation finale d'énergie par habitants en 2007 (France : 2,58); 2,28 en 2008 ; 2,22 en 2010

## Synthèse des consommations d'énergie et des émissions de GES en région (hors UTCF)

### Consommations d'énergie

	44	49	53	72	85	REGION
2008	2 840 2,20	1 733 2,17	855 2,73	1 426 2,48	1 400 2,20	8 254 2,28
2009	2 737 2,10	1 669 2,08	799 2,53	1 368 2,37	1 346 2,08	7 919 2,17
2010	2 860 2,17	1 706 2,11	821 2,59	1 379 2,38	1 391 2,13	8 158 2,22

Tableau 6 : consommations d'énergie finale par département et par année (colonnes de gauche : ktep, colonnes de droite : tep/habitant)

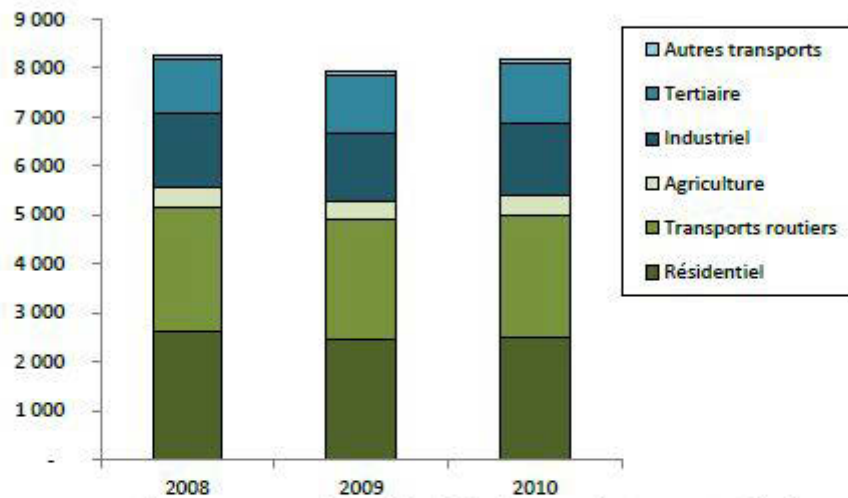


Figure 1 : consommations d'énergie finale par année et par secteur (ktep)

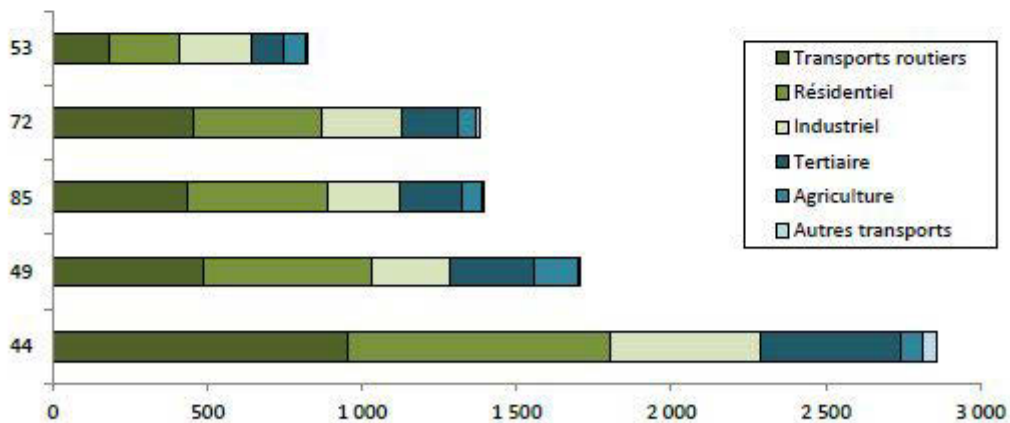


Figure 2 : consommations d'énergie finale par département et par secteur en 2010 (ktep)

Remarque : il convient de noter que le résultat concerne les consommations d'énergie finale et que celles-ci incluent les consommations d'électricité et de vapeur produites par des installations présentes sur le territoire (voir la section « Consommations d'énergie primaire et finale » en page 4).



## ***Production***

- La région des Pays de la Loire est plus consommatrice que productrice d'énergies et présente un taux de couverture énergétique faible : 7 %. Cette dépendance énergétique se traduit notamment par un flux d'énergies primaires importées par le port de Saint-Nazaire où le pétrole brut représente la majorité des approvisionnements. En 2004, le pétrole représentait 56 % de la consommation énergétique régionale (centrale de Cordemais non prise en compte).
- L'électricité représente 24 % de la consommation énergétique régionale. La production électrique est assurée à 84 % par la centrale de Cordemais mais avec des fluctuations annuelles très fortes. La production électrique régionale ne couvre que 38 % des besoins locaux ce qui souligne également dans ce domaine une dépendance énergétique vis-à-vis des autres régions productrices dotées notamment de centrales nucléaires, parc assurant environ 75 % de la production nationale.
- La production régionale totale d'énergie s'élève à environ 630 ktep/an (72 % par la production d'électricité de la centrale fuel-charbon de Cordemais, 12 % chaudières à bois collectives).
- 1,2 % : part des énergies renouvelables dans la consommation en 2007
- Puissance éolienne terrestre installée : 480 MW ; production : 883 GWh soit 80 % de la production d'énergie renouvelable.
- 95,6 % : part des chaudières à bois dans la production énergétique à partir de sources renouvelables pour une utilisation thermique directe.

## ***Emissions de gaz à effet de serre***<sup>537</sup>

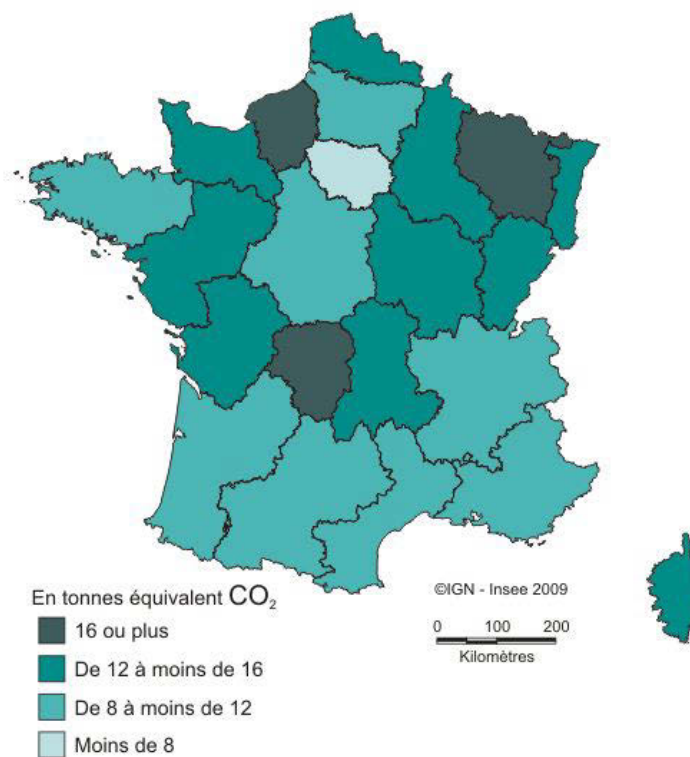
- Au plan national, le bilan réalisé en 2008 montrait un total d'émission de G.E.S. estimé à 527 MtepCO<sub>2</sub> soit une diminution de 6,4 % entre 1990 et 2008. Cependant, les parts des transports et du secteur résidentiel et tertiaire ont connu dans le même

<sup>537</sup> L'article 75 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement rend obligatoire pour les collectivités de plus de 50 000 habitants, les personnes morales de droit privé employant plus de 500 personnes (250 outre-mer) et les personnes morales de droit public employant plus de 250 personnes, l'élaboration d'un bilan de gaz à effet de serre (G.E.S.) avant le 31 décembre 2012 (les gaz ciblés sont le dioxyde de carbone CO<sub>2</sub>, le méthane CH<sub>4</sub>, le protoxyde d'azote N<sub>2</sub>O, les hydrofluorocarbones HFC, les hydrocarbures perfluorés PFC, l'hexafluorure de soufre SF<sub>6</sub>). Au 1<sup>er</sup> septembre 2013, sur 214 « obligés » en Pays de la Loire, 107 avaient transmis leur bilan.

temps une augmentation respective de 13,5 et 11,4 points.

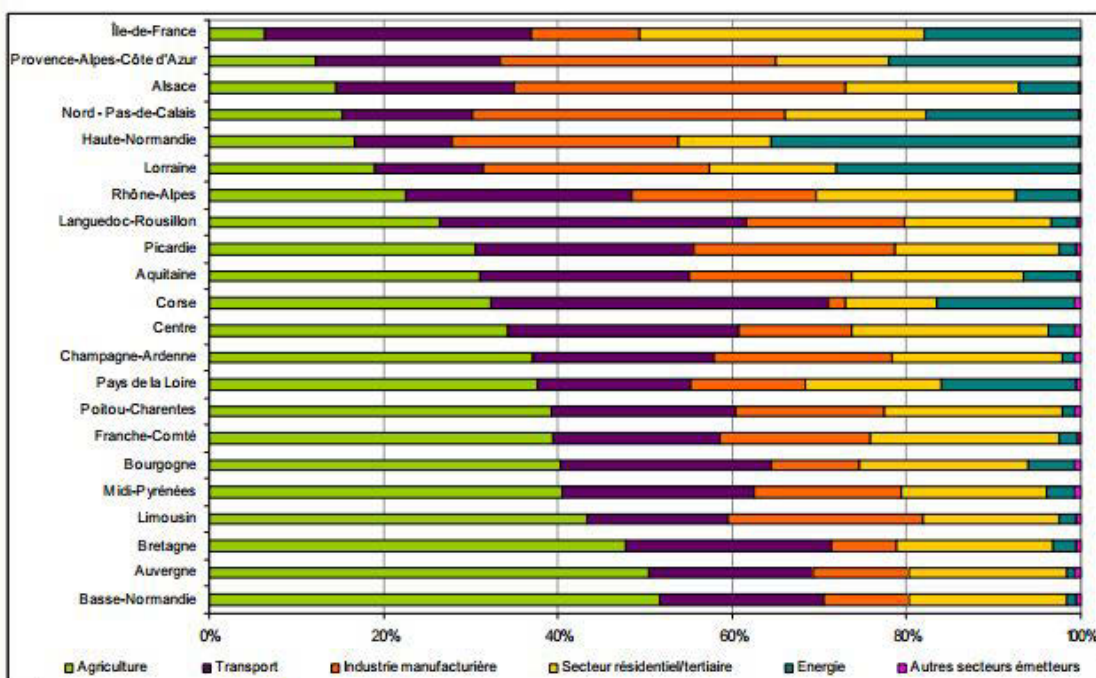
- La Région des Pays de la Loire se situe dans un profil moyen quant à sa contribution au bilan national d'émission de G.E.S. et dans la répartition des différents secteurs d'activités.

Carte : Emissions de gaz à effet de serre par habitant



Sources : Inventaire CORINAIR - CITEPA, Recensement de la population 1999

### Poids relatif des sources d'émissions dans le pouvoir de réchauffement global par région en 2000 (hors puits de carbone)



Source : SOeS d'après CITEPA 2005

- L'inventaire réalisé en 2010 par l'agence Air Pays de la Loire présentant les consommations d'énergies et émissions de gaz à effet de serre à l'échelle des Pays de la Loire et de ses départements (*BASEMIS*<sup>®</sup>) montrait de manière détaillée la part des différents secteurs d'activités dans le bilan total des émissions : transports routiers, secteur résidentiel, industriel, énergie, tertiaire, agricole et transports hors trafic routier.
- Le Maine-et-Loire constitue le département le plus consommateur d'énergie après la Loire-Atlantique, consommation principalement due au chauffage individuel. Il est également situé en deuxième position pour les consommations liées au secteur résidentiel pour lequel les trois principales sources d'énergie sont l'électricité (33 % des consommations à l'échelle régionale), le gaz (30 %), le fioul (19 %), le bois (12 %), le GPL (5 %).

### Emissions de GES

	44		49		53		72		85		REGION	
2008	14 953	11,59	6 728	8,43	6 027	19,26	5 402	9,40	5 915	9,30	39 024	10,80
2009	15 967	12,27	6 582	8,19	5 124	16,25	5 231	9,07	5 774	8,94	38 677	10,62
2010	15 962	12,11	6 607	8,17	5 696	17,97	5 241	9,04	5 833	8,92	39 338	10,70

Tableau 7 : émissions de GES par département et par année  
(colonnes de gauche : kteqCO<sub>2</sub>, colonnes de droite : teqCO<sub>2</sub>/habitant)

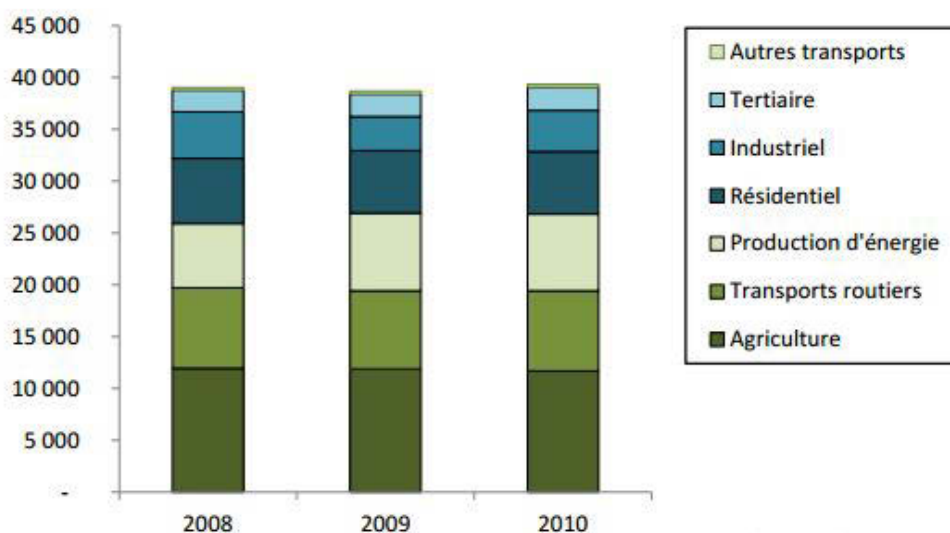


Figure 3 : émissions de GES par année et par secteur (kteqCO<sub>2</sub>)

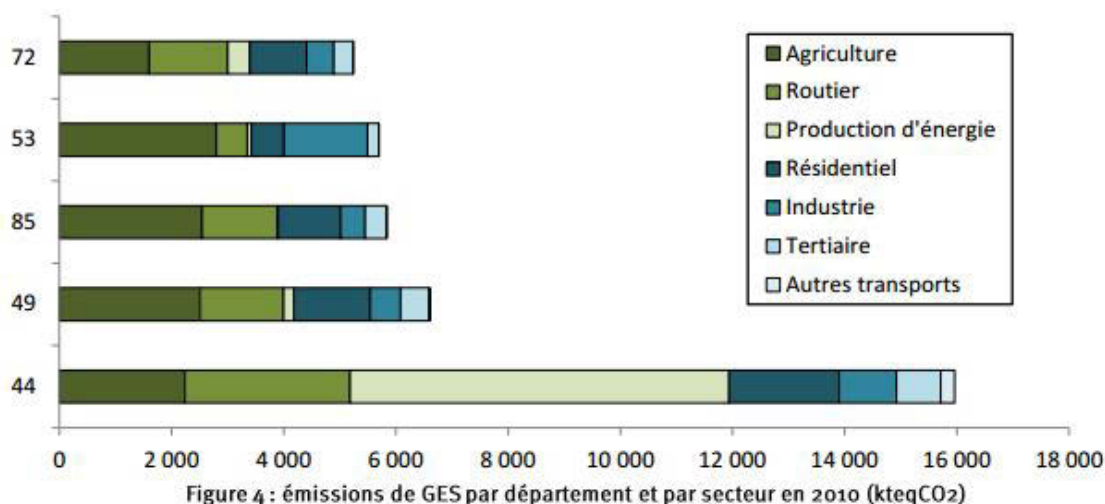


Figure 4 : émissions de GES par département et par secteur en 2010 (kteqCO<sub>2</sub>)

Remarque : les émissions de GES englobent les émissions directes (scope 1) et les émissions indirectes liées à la consommation d'électricité et de vapeur (scope 2 : voir la section « Catégories d'émissions de gaz à effet de serre » en page 3).

#### Sources :

- Observatoire régional économique et social – Pays de la Loire ; D.R.E.A.L. Pays de la Loire
- BASEMIS®, Résultats de l'inventaire 2010, Evolution 2008-2009-2010, Consommations d'énergie et

---

*émissions de gaz à effet de serre à l'échelle des Pays de la Loire et de ses départements, Juillet 2013, Version 2, air Pays de la Loire.*

- *I.N.S.E.E.Pays de la Loire, L'année économique et sociale, mai 2007.*
- *Commissariat général au développement durable, Service de l'observatoire et des statistiques, « Les émissions de gaz à effet de serre, hors puits, par région », août 2009.*

## Annexe 9 : Les thèmes de l'état initial de l'environnement et de l'évaluation - Fiche méthode 7

Cadre de vie, paysages et patrimoine naturel et culturel	Protéger, mettre en valeur, restaurer et gérer les espaces naturels, sites et paysages	<p>Identification du patrimoine bâti et des paysages ruraux (typologie et qualité des entités paysagères, vues panoramiques, marques de transition paysagère, etc.) ?</p> <p>Sensibilité locale et identité culturelle liées au patrimoine naturel et au paysage (par ex. utilisation des forêts comme « parcs urbains ») ?</p> <p>Existence de traditions locales et d'éco-musées ?</p> <p>Accessibilité des vues panoramiques et du patrimoine (chemins de randonnées, pistes cyclables, etc.) ? Ouverture au public de ces espaces ?</p> <p>Menaces sur le patrimoine et les paysages (mitage lié à la pression urbaine, remembrement, développement de l'éolien...) ? Politiques de préservation et de promotion du patrimoine ? Cohérence de ces politiques avec les territoires voisins ?</p> <p>Perspectives d'évolution ? Potentialités de valorisation sociale, culturelle et économique du patrimoine bâti, archéologique et des paysages urbains (restauration et protection du patrimoine, etc.) ?</p>
	Préserver les sites et paysages urbains, sauvegarder les grands ensembles urbains remarquables et le patrimoine bâti	<p>Connaissance qualitative et quantitative du patrimoine historique et archéologique, et du patrimoine bâti urbain remarquable ? Existence de perspectives sur les principaux monuments ? Intégration des entrées de ville et zones d'activités ?</p> <p>Sensibilité locale et identité culturelle liées à ce patrimoine ? Accessibilité du patrimoine (chemins de randonnées, pistes cyclables, etc.) ? Ouverture au public de ces sites ?</p> <p>Menaces sur le patrimoine et les paysages urbains (dégradation, développement des zones commerciales, promotion des énergies renouvelables, etc.) ?</p> <p>Politiques de préservation et de valorisation de ce patrimoine ?</p> <p>Perspectives d'évolution ? Potentialités de valorisation sociale, culturelle et économique du patrimoine bâti, archéologique et des paysages urbains (restauration et protection du patrimoine, etc.) ?</p>
Cadre de vie, paysages et patrimoine naturel et culturel	Préserver, restaurer, réguler l'accès à la nature et aux espaces verts	<p>Usage fait par la population des espaces verts et en eau, naturels ou jardinés (parcs, jardins familiaux, etc.) ? Existence et continuité des liaisons vertes entre ces différents espaces ?</p> <p>Accessibilité de ces espaces au plus grand nombre et par les différents modes de déplacement (en particulier modes doux et transports collectifs) ?</p> <p>Pressions éventuelles sur ces espaces (urbanisation, surfréquentation, etc.) ?</p> <p>Potentialités de valorisation d'espaces naturels à des fins pédagogiques ?</p> <p>Potentialités de valorisation des délaissés urbains à des fins de jardinage ?</p> <p>Potentialités de création / d'extension du réseau de liaisons vertes en continuité avec l'existant ? Possibilités d'une meilleure desserte et de développement du(des) usages de ces espaces ou à l'inverse intérêt de réguler et/ou canaliser leur fréquentation ?</p>

*Cadre de vie et paysages, des sujets complexes où la dimension de l'évaluation est confrontée à plusieurs difficultés : la question des échelles entre celle de l'élaboration du S.Co.T. et celle de la mise en œuvre des projets, la question des perceptions et des usages qui introduit la dimension culturelle dans le rapport au paysage. Comment, dans ce contexte, évaluer une intention ? Comment apprécier son acceptabilité sociale ?*

*Source : Fiche méthode 7, Les thèmes de l'état initial de l'environnement et de l'évaluation – Références- L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme – Les fiches, Certu, décembre 2011*



**Annexe 10 : Synthèse de l'avis de l'autorité environnementale sur les S.Co.T. (Avis accessibles à partir des sites Internet des D.D.T. - Extraits des éléments critiques)**

Région	Synthèse de l'avis de l'autorité environnementale (extraits des éléments critiques)
<b>Alsace</b>	
S.Co.T. de la Bande Rhénane Nord (68) (10 mai 2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mieux définir les mesures d'évitement et de réduction des effets négatifs du S.Co.T. sur l'environnement et mieux expliquer les différents scénarios envisagés par le S.Co.T. ainsi que les motifs qui ont conduit au scénario retenu.</li> <li>- Insuffisance de la prise en compte du S.D.A.G.E.</li> <li>- Par ailleurs, les extensions urbaines rendues possibles par le S.Co.T. apparaissent surdimensionnées, en particulier en ce qui concerne, les surfaces dédiées à l'accueil de nouvelles entreprises industrielles, artisanales ou commerciales.</li> </ul>
S.Co.T. de la région de Sélestat (68) (30 avril 2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'exposé des incidences notables prévisibles aurait mérité d'être mieux corrélé aux scénarios envisagés (...).</li> <li>- La déclinaison territoriale précise du réseau de corridors écologiques est cependant renvoyée au niveau des différents documents locaux d'urbanisme, aussi conviendrait-il de s'assurer que l'ambition du projet de S.Co.T. fasse l'objet d'une application effective lors de leur élaboration.</li> <li>- L'autorité environnementale relève cependant un risque d'incohérence entre les prescriptions du projet de S.Co.T. et la volonté affichée d'infléchir le rythme d'urbanisation du territoire. En effet, si tout le potentiel urbanisable autorisé par le projet de S.Co.T. devait être effectivement utilisé pour de nouvelles extensions urbaines, le territoire poursuivrait la tendance antérieure de consommation foncière excessive et il apparaît en outre que l'effort récent d'optimisation foncière observée pour la dernière décennie ne serait plus poursuivi.</li> </ul>
<b>Aquitaine</b>	
S.Co.T. du Grand Dax (40) (22 juillet 2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le diagnostic et l'analyse de l'état initial de l'environnement n'aboutissent pas à des analyses permettant de comprendre comment le projet de S.Co.T. a été effectivement bâti en vue d'améliorer le développement au fil de l'eau.</li> <li>- L'autorité environnementale estime que le D.O.O. est trop peu prescriptif, risquant de conforter en partie le scénario de développement au fil de l'eau contre lequel la collectivité affirme vouloir lutter.</li> <li>- Elle recommande que le D.O.O. soit revu à travers le prisme du code de l'urbanisme : tout d'abord en envisageant ce que le S.Co.T. peut et doit faire, puis dans un second temps ce que les P.L.U. (qui constituent les principaux leviers de mise en œuvre du S.Co.T.) pourront et devront faire pour garantir le niveau de cohérence territoriale attendu par la collectivité.</li> </ul>
S.Co.T. du Pays d'Orthe (40) (11 février 2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (...) Toutefois, le document fait de nombreux renvois à des études ultérieures devant être menées dans les documents d'urbanisme locaux, réduisant par là même son rôle de cadre du développement territorial.</li> <li>- L'autorité environnementale recommande que la confrontation entre les dynamiques d'évolution du territoire, exposées dans un diagnostic qui demande à être complété, et l'ambition affichée de prise en compte de l'ensemble des dimensions environnementales puisse conduire à la conception d'un document d'orientation et d'objectifs plus prescriptif et plus illustré, afin de lui assurer la meilleure traduction possible dans les documents d'urbanisme locaux.</li> <li>- Rappel du recours aux articles L. 122-1-5 et R. 122-3 du code de l'urbanisme, outils qui pourraient permettre d'assurer, au travers d'une identification textuelle et cartographique dans le D.O.O., une protection accrue des espaces les plus sensibles du territoire, conformément aux souhaits exprimés dans le projet d'aménagement et de développement durable et dans le rapport de présentation. De telles prescriptions permettraient de produire une évaluation des incidences du</li> </ul>



	schéma sur l'environnement plus aisée et plus précise, en montrant de façon concrète et spatialisée comment ce dernier améliore la prise en compte de l'environnement dans le développement du territoire.
S.Co.T. Marenne Adour Côte Sud (40) (16 avril 2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cependant le document d'orientation et d'objectifs est en l'état peu prescriptif. Il renvoie fréquemment la gestion des dysfonctionnements territoriaux à des études ultérieures, alors qu'il aurait vocation à organiser le développement du territoire en fonction des capacités d'accueil actuelles et à venir de celui-ci.</li> <li>- Par ailleurs, certains sujets mériteraient d'être approfondis dans l'analyse de l'état initial de l'environnement, afin de permettre au S.Co.T. de mobiliser des outils de gestion pertinents offerts par le code de l'urbanisme pour un territoire attractif, notamment : la délimitation d'espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger avec identification des terrains ; la détermination de secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs ; la nécessité de réaliser une étude d'impact préalablement à l'ouverture de certains secteurs ; la définition des grands projets d'équipements et de services.</li> </ul>
S.Co.T. du Marsan (40) (5 avril 2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Préconisation de délimiter des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation serait subordonnée à leur desserte en transports collectifs.</li> </ul>
S.Co.T. du Val de Garonne (47) (18 octobre 2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afin d'apprécier l'impact du schéma sur l'environnement, il conviendra, dans l'ensemble du document, de prendre en compte principalement les mesures prescriptives contenues dans le D.O.O. les souhaits et recommandations, s'ils permettent d'éclairer sur les volontés du S.Co.T. dans les différents domaines, ne seront pas obligatoirement déclinés au sein des documents d'urbanisme locaux et leur efficacité n'est donc pas certaine.</li> <li>- Le P.A.D.D. contient des objectifs de développement durable qui ne trouvent pas toujours une déclinaison satisfaisante dans le D.O.O.</li> </ul>
S.Co.T. du Pays de l'Agenais (47) (16 septembre 2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il est noté toutefois que certaines dispositions restent peu contraignantes et renvoient souvent la gestion des dysfonctionnements constatés sur le territoire aux études qui seront menées par les communes dans le cadre de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme.</li> <li>- La partie relative à l'analyse des incidences du S.Co.T. sur l'environnement reste traitée de manière assez générale et mériterait a minima d'être complétée par l'analyse : des incidences environnementales du développement des pôles structurants de proximité rurale encouragé par le S.Co.T., en précisant les mesures prises dans ces secteurs particuliers visant à limiter les incidences négatives liées au développement de l'urbanisation (agriculture, paysage, cadre de vie, assainissement et autres) ; des incidences environnementales liées au développement des zones d'activités et des zones commerciales dont la localisation et la délimitation sont présentées dans le D.O.O. (extensions et nouvelles zones).</li> <li>- La partie relative aux indicateurs de suivi mériterait d'être complétée en précisant les valeurs initiales des indicateurs et en quantifiant les valeurs cibles à atteindre. Le choix et la pertinence des indicateurs au regard des objectifs affichés par le S.Co.T. mériteraient d'être argumentés, en privilégiant par ailleurs l'utilisation d'indicateurs de résultats liés à l'application des dispositions du S.Co.T.</li> </ul>
S.Co.T. de l'Aire Métropolitaine Bordelaise (33) (28 octobre 2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dans l'ensemble, le D.O.O. comporte un grand nombre de dispositions qui ne permettent pas d'assurer la cohérence du développement de l'aire métropolitaine bordelaise ni la préservation des enjeux environnementaux.</li> <li>- L'autorité environnementale estime que l'ambition affichée d'une prise en compte de l'environnement aurait dû se traduire par un document d'orientations et d'objectifs plus efficace. Elle en recommande donc une réécriture afin de ne conserver que les dispositions réellement opérationnelles, et éventuellement d'ajuster certaines orientations aux réalités du territoire.</li> </ul>
S.Co.T. de l'agglomération de Bayonne et du sud des Landes (64) (13 mai 2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- « En effet, l'autorité environnementale estime que le document d'orientations et d'objectifs est trop peu prescriptif, risquant de conforter en partie le scénario de développement « au fil de l'eau » que le S.Co.T. indique pourtant non souhaitable pour l'avenir. Elle recommande que le document d'orientations et d'objectifs soit revu à travers le prisme du code de l'urbanisme : tout d'abord en envisageant ce que le S.Co.T. peut et doit faire, conformément aux dispositions des articles L. 122-2-10 du code de l'urbanisme, puis dans un second temps ce que les P.L.U.</li> </ul>

	(qui constituent les principaux leviers de mise en œuvre du S.Co.T.) pourront et devront faire pour garantir le niveau de cohérence territoriale attendu par la collectivité ».
<b>Auvergne</b>	
S.Co.T. du Pays d'Issoire Val d'Allier Sud (63) (29 juin 2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le projet de S.Co.T. affirme des orientations intéressantes mais avec des objectifs modestes et il ne donne pas toujours les moyens de garantir leur mise en œuvre.</li> <li>- Les études environnementales sont succinctes, malgré les recommandations fournies au syndicat mixte dans le cadrage préalable à l'évaluation environnementale, qui n'ont pas été suivies. et se situent en dessous de ce que l'on attend dans un tel document.</li> <li>- De plus, la traduction trop théorique et peu prescriptive des ambitions environnementales du PADD dans le DOG ne garantit pas leur mise en œuvre concrète.</li> <li>- Les orientations du DOG restent en effet pour la plupart très générales, ne sont pas territorialisées et leur déclinaison dans les documents d'urbanisme locaux n'est pas assez précise. De plus, beaucoup de mesures n'apparaissent que sous la forme de recommandations, ce qui rend très incertaine leur application. Enfin, le dispositif de suivi envisagé pour vérifier l'atteinte des objectifs environnementaux du S.Co.T. n'est pas opérationnel. En particulier, concernant la consommation d'espace : <ul style="list-style-type: none"> <li>- la volonté de limiter la périurbanisation due à la prédominance de la maison individuelle est affichée mais le S.Co.T. ne se donne pas les moyens de réaliser cet objectif : la promotion du collectif et de l'individuel groupé par rapport à la maison individuelle ne constitue qu'une recommandation ;</li> <li>- le besoin de surfaces à vocation économique hors des zones existantes n'est pas justifié et l'impact de la création de nouvelles zones n'est pas évalué.</li> </ul> </li> </ul> <p>L'avis souligne par ailleurs de nombreuses insuffisances dans de nombreux domaines : agriculture, consommation d'espace, paysage et patrimoine bâti, milieux naturels, eau, déchets, énergie...</p> <p>Concernant le D.O.G., « les orientations définies dans le D.O.G. sont pour la plupart très générales, non localisées, et renvoient très souvent aux documents d'urbanisme locaux la responsabilité de la mise en œuvre de mesures concrètes, sans préciser comment les éléments du D.O.G. pourront y être déclinés ».</p>
S.Co.T. du Pays de la Vallée de Montluçon et du Cher (03) (2 juillet 2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projet initial de S.Co.T. arrêté le 17 janvier 2012 ayant reçu un avis défavorable compte tenu de nombreuses insuffisances du dossier.</li> <li>- Le nouvel avis souligne la « formulation trop générale d'objectifs, le manque de localisation (par exemple des zones d'activités, des enjeux liés à la préservation de la biodiversité, aux corridors écologiques, au paysage) ou les prescriptions retenues ne permettent pas l'atteinte des objectifs affichés, en particulier en termes de préservation des espaces agricoles et naturels ».</li> </ul>
<b>Basse-Normandie</b>	
S.Co.T. de la Communauté Urbaine d'Alençon (61) (17 décembre 2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Au-delà de certaines remarques formelles et de problème d'actualisation de données, l'avis souligne « la multiplicité des constructions de la trame verte et bleue à l'échelle du S.Co.T. et sa composition, principaux espaces boisés et espaces bénéficiant d'une mesure de protection réglementaire ou d'inventaire, ne permettent pas d'apporter une garantie suffisante sur la prise en compte à l'échelle du territoire et la réelle possibilité de sa déclinaison à l'échelle du P.L.U. ou du P.L.U.I. ».</li> <li>- Le document « ne répond que partiellement aux attendus définis à l'article R. 122-2 du code de l'urbanisme ».</li> </ul>
S.Co.T. du Pays Saint-Elois d'Alençon (50) (13 mai 2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'avis met en évidence un certain nombre d'insuffisances au regard des exigences définies à l'article R. 122-2 du code de l'urbanisme.</li> <li>- Concernant plus spécifiquement le D.O.O., les dispositions proposées sont considérées comme globalement pertinentes mais « leurs transcriptions dans les documents d'urbanisme locaux risque d'être difficiles du fait : de formulations parfois floues qui ne permettent pas de distinguer clairement des mesures qui relèvent de la réglementation, de prescriptions, de recommandations ou de simples « souhaits » ; de l'absence de territorialisation claire des mesures en fonction d'enjeux spatialisés ; des nombreuses exceptions admises, par exemple celle concernant l'urbanisation à moins de 100 m des cours d'eau ; de la qualité</li> </ul>

	insuffisante et de l'échelle inappropriée de la cartographie ».
<b>Bretagne</b>	
S.Co.T. du Trégor (22) (30 novembre 2011)	- L'avis souligne la qualité globale du document mais appuie sur le « choix d'être très peu prescriptif, privilégiant pour le S.Co.T. un rôle de guide prospectif avec des dispositions souples, laissant aux communes et à leurs éventuels documents d'urbanisme un choix très libre dans le degré d'application de ses orientations, au risque de perdre une grande partie de sa détermination et, par voie de conséquence, de sa portée ».
S.Co.T. de Arc Sud Bretagne (56) (26 mars 2013)	- L'avis souligne les points positifs du projet mais indique « qu'il est en réalité fragilisé par des orientations minimaliste, parfois permissives, sur la gestion de son littoral ». « (...) En effet, les orientations en matière d'aménagement urbain (densité des nouvelles opérations, urbanisation limitée dans les espaces proches du rivage...) ne reflètent pas assez l'ambition initiale. Il est par ailleurs trop discret sur les moyens et méthodes qui devront être développés pour assurer la réussite des objectifs ». - L'autorité environnementale attend de la collectivité qu'elle poursuive ses investigations afin que le schéma de cohérence territoriale, vertueux dans ses grands principes, mais trop imprécis dans son expression opérationnelle, puisse aboutir à un véritable projet de développement durable. Son projet de territoire trouvera alors toute sa légitimité, s'appuyant sur un véritable document de référence pour les communes et leur document d'urbanisme, le S.Co.T. ».
S.Co.T. du Pays d'Auray (56) (5 juillet 2013)	- La qualité globale du document est soulignée mais des remarques ciblées : « Ponctuellement, c'est l'ensemble de la démarche d'évaluation environnementale, de la connaissance d'évaluation des incidences sur l'environnement, qu'il conviendrait de renforcer sur certains sujets importants tels que les aspects sanitaires, la préservation des espaces littoraux ou les modalités d'urbanisation ».
S.Co.T. du Pays de Dinan (22) (12 juillet 2013)	- L'avis, qui souligne la qualité globale du document, met l'accent, en ce qui concerne la consommation foncière, sur les taux de densité affichés qui restent faibles (15 logements par hectare pour le maillage communal et 30 logements par hectare pour le pôle de centralité de Dinan), sur l'absence de justification en ce qui concerne la possibilité d'augmenter le potentiel d'extension d'urbanisation des communes, sur la répartition du foncier en matière de zones d'activité par communes et non par polarités.
S.Co.T. de Concarneau Cornouaille Agglomération (29) (31 mai 2012)	- En ce qui concerne la limitation de la consommation foncière, l'avis souligne la faiblesse des densités urbaines proposées (25, 20 et 12 logements par hectare selon les situations géographiques). - L'avis souligne également « que la variété des paysages ruraux et littoraux est altérée par l'urbanisation diffuse des trente dernières années », et qu'à ce titre, « il y a urgence à ce que les documents d'urbanisme communaux reprennent à leur compte le concept de trame verte et bleue et le développent (...) ».
<b>Pays de la Loire</b>	
S.Co.T. du Pays du Mans (72) (9 avril 2013)	- L'avis souligne la faiblesse des objectifs de densité résidentielle (12 logements par hectare pour les polarités de proximité) mais aussi des prescriptions insuffisantes en ce qui concerne le traitement qualitatif des entrées de villes, le maintien de zones d'activités commerciales en extension urbaine, la nécessité de reclassement d'une grande partie de zones en extension urbaine (3 245 ha disponibles dans les documents d'urbanisme actuels soit environ 40 années de stock). Des mesures trop permissives en matière d'urbanisation de Z.N.I.E.F.F. sont également soulignées. - L'avis conclut « à appeler tout particulièrement votre attention sur les questions de densités, de mise en compatibilité des P.L.U., de préservation des terres agricoles et de prise en compte de l'environnement ».
S.Co.T. des Pays de Laval et de Loiron (53) (6 septembre 2013)	- La conclusion de l'avis souligne les points positifs du S.Co.T. mais indique que « sa déclinaison dans le D.O.O. semble parfois trouver des limites à l'ambition affichée, en particulier au titre de la consommation d'espace, et de nombreux renvois aux P.L.U. pour assurer réellement leur mise en œuvre ne permettent pas de garantir l'atteinte des objectifs affichés ».
S.Co.T. de l'Ernée (53)	- La conclusion de l'avis souligne les points positifs du S.Co.T. mais indique que « sa déclinaison dans le D.O.O. semble parfois trouver des limites à l'ambition

(17 mars 2014)	affichée, en particulier au titre de la consommation d'espace pour l'habitat et pour les activités économiques ou à celui de la préservation des milieux naturels et des paysages, et de nombreux renvois aux P.L.U. pour assurer réellement leur mise en œuvre ne permettent pas de garantir l'atteinte des objectifs affichés ».
----------------	--



## **TABLES DES FIGURES**

---



Figure 1 - La couverture du territoire national en S.Co.T. au 1 <sup>er</sup> janvier 2014 Et situation du Maine-et-Loire	24
Figure 2 - La situation du territoire d'étude (Maine-et-Loire) et état d'avancement des S.Co.T. au 1 <sup>er</sup> janvier 2014 dans la région des Pays de la Loire	25
Figure 3 - Le S.D.A.U. de la région d'Angers	162
Figure 4 - Périmètre du S.D.A.U. du Saumurois et du Schéma Directeur	163
Figure 5 - S.Co.T. des Mauges - Surfaces affectées au développement économique et résidentiel à l'horizon 2030 par communautés de communes	227
Figure 6 - S.Co.T. des Mauges - Cartographie d'une enveloppe urbaine – Commune de Saint Laurent-de-la-Plaine	229
Figure 7 - S.Co.T. Loire-Angers - Etat des lieux des milieux favorables à la biodiversité	289
Figure 8 - S.Co.T. des Mauges - Méthodologie de définition des éléments de trame verte et bleue	292
Figure 9 - S.Co.T. des Mauges - Cœurs de biodiversité prioritaires et secondaires	296
Figure 10 - S.Co.T. Loire-Angers - Synthèse des orientations générales d'organisation de l'espace	314
Figure 11 - S.Co.T. Loire-Angers - Synthèse des orientations générales d'organisation de l'espace - Légende	315
Figure 12 - S.Co.T. Loire-Angers - Favoriser le maintien de la biodiversité	318
Figure 13 - S.Co.T. Loire-Angers - Schéma de référence Andard/Brain-sur-l'Authion/Corné - Le projet de territoire	319
Figure 14 - Carte des enjeux paysagers du S.Co.T. du Pays des Mauges	346
Figure 15 - Schéma de référence : Juigné-sur-Loire/Mûrs-Erigné/Saint-Melaine-sur-Aubance	352
Figure 16 - S.Co.T. Loire-Angers - L'alimentation en eau potable de l'agglomération angevine	373
Figure 17 - S.Co.T. Loire-Angers - Qualité de l'eau du réseau hydrographique de l'agglomération angevine	375
Figure 18 - Evolution de la qualité de l'eau des rivières du Maine-et-Loire de 2000 à 2012 : matières phosphorées, azotées et nitrates	403
Figure 19 - S.Co.T. Loire-Angers - Eléments de bilan issus du Bilan carbone de 2008	410



Figure 20 - Taux d'évolution des territoires artificialisés entre 2000 et 2006	450
Figure 21 - Etat écologique des masses d'eau - Cours d'eau en 2009	455
Figure 22 - Etat des lieux des chartes de territoire (août 2001)	477
Figure 23 - Espaces protégés en France (9 mai 2014)	480
Figure 24 - Taille effective de maille des espaces naturels par région forestière départementale en 2006	481
Figure 25 - Etat d'avancement des S.A.G.E. des Pays de la Loire (juin 2013)	485
Figure 26 - Etat d'avancement des S.A.G.E. (15 avril 2014)	486
Figure 27 - Etat d'avancement des S.R.C.A.E. (janvier 2015)	488
Figure 28 - Superposition des S.CoT. et des aires urbaines (1 <sup>er</sup> janvier 2013)	494
Figure 29 - Superposition des S.CoT. et des pays (1 <sup>er</sup> janvier 2013)	495
Figure 30 - Etat d'avancement des S.CoT. (1 janvier 2013)	496
Figure 31 - La consommation foncière, point clé de l'évaluation	505
Figure 32 - Les thèmes de l'état initial de l'environnement et de l'évaluation environnementale – Fiche méthode 7	509
Figure 33 - Les Plans Climat-Energie Territoriaux en Pays de la Loire (situation au 25 février 2014)	516





## **TABLES DES TABLEAUX**

---



Tableau 1 - Rapport de présentation du Schéma directeur de la région angevine	172
Tableau 2 - Rapport de présentation du Schéma directeur de la région angevine	172
Tableau 3 - Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme du Saumurois – Objectifs démographiques et besoins en espace à urbaniser sur la période 2000-2010	190
Tableau 4 - S.Co.T. des Mauges - Evaluation de la superficie urbanisée en ha par an	200
Tableau 5 - S.Co.T. des Mauges - Consommation d'espaces naturels et agricoles dans les Mauges en ha 2000-2006	200
Tableau 6 - S.Co.T. Loire-Angers - Evolution 1996-2005 de l'occupation des sols	203
Tableau 7 - Pays d'Angers, Charte de développement – Extrait de la Charte de développement - Volet logement	209
Tableau 8 - S.Co.T. Loire-Angers - Evaluation environnementale - Indicateurs d'objectifs environnementaux et indicateurs de suivi de l'état de l'environnement	213
Tableau 9 - S.Co.T. Loire-Angers - Extrait du P.A.D.D.	218
Tableau 10 - S.Co.T. Loire-Angers - Extrait du P.A.D.D.	218
Tableau 11 - S.Co.T. Loire-Angers - Extrait des prescriptions du D.O.G.	222
Tableau 12 - S.Co.T. Loire-Angers - D.O.G. : Définition de l'enveloppe urbaine	224
Tableau 13 - Thématique et principaux outils de suivi du S.Co.T. par le S.M.R.A.	225
Tableau 14 - S.Co.T. des Mauges - Surfaces en ha affectées au développement économique et résidentiel à l'horizon 2030 par communautés de communes	226
Tableau 15 - Synthèse des S.Co.T. Maine-et-Loire : Objectifs de consommation foncière	244
Tableau 16 - Synthèse des S.Co.T. Maine-et-Loire : Densité minimale recommandée et prescrite en logements/ha	247
Tableau 17 - S.Co.T. Maine-et-Loire : Objectifs de mixité urbaine	248
Tableau 18 - S.Co.T. Maine-et-Loire : Objectifs de renouvellement urbain	249
Tableau 19 - Consommation annuelle d'espace par S.Co.T.	253
Tableau 20 - Situation de la consommation foncière à l'échelle régionale	255
Tableau 21 - S.Co.T. Loire-Angers - Prescriptions du D.O.G. en matière de consommation des espaces agricoles	271
Tableau 22 - S.Co.T. Loire-Angers - Prescriptions du D.O.G.	

en matière de consommation des espaces agricoles	273
Tableau 23 - Observatoire national de la Biodiversité – Indicateurs	286
Tableau 24 - S.Co.T. Loire-Angers - Evaluation environnementale – Indicateurs d’objectifs environnementaux et indicateurs de suivi de l’état de l’environnement - Environnement biologique	303
Tableau 25 - S.Co.T. Maine-et-Loire : Indicateurs et méthode d’évaluation retenus pour six S.Co.T. concernant les milieux naturels	331
Tableau 26 - S.Co.T. Maine-et-Loire : Terminologie des espaces constitutifs de la trame verte et bleue	334
Tableau 27 - S.Co.T. Loire-Angers - Evaluation environnementale – Indicateurs d’objectifs environnementaux et indicateurs de suivi de l’état de l’environnement – Paysage	350
Tableau 28 - S.Co.T. Maine-et-Loire : Synthèse de mesures proposées dans les D.O.G. et D.O.O. des S.Co.T du Maine-et-Loire	364
Tableau 29 - S.Co.T. Loire-Angers - Evaluation environnementale – Indicateurs d’objectifs environnementaux et indicateurs de suivi de l’état de l’environnement - Environnement biologique	384
Tableau 30 - S.Co.T. Maine-et-Loire : Synthèse de mesures proposées dans les D.O.G. et D.O.O. des S.Co.T du Maine-et-Loire	397
Tableau 31 - Synthèse du Plan Climat Energie Territorial du Pays des Mauges	413
Tableau 32 - Agenda 21 Angers Loire Métropole - Orientation stratégique 11 – Optimiser l’utilisation de l’énergie par la réduction des consommations et l’utilisation des énergies renouvelables	415
Tableau 33 - S.Co.T. Loire-Angers - Evaluation environnementale – Indicateurs d’objectifs environnementaux et indicateurs de suivi de l’état de l’environnement	419
Tableau 34 - Energie : indicateurs de suivi proposés par Pays	431
Tableau 35 - Forme et fond des S.Co.T. étudiés : constats et évolutions possibles sur la question de la maîtrise de l’étalement urbain	436
Tableau 36 - Extrait du rapport du Commissariat général au développement durable, juin 2010, L’occupation des sols	447
Tableau 37 - Extrait du rapport du Commissariat général au développement durable, juin 2010, L’occupation des sols	448
Tableau 38 - Les collectivités locales en chiffres - 2013 Bilan des élections municipales de mars 2008	548

Tableau 39 - S.Co.T. Maine-et-Loire : Organisation technique retenue pour l'élaboration du S.Co.T.

551





## **TABLES DES MATIERES**

---



**INTRODUCTION** **15**

---

**PREMIERE PARTIE - L'EMERGENCE DE LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME** **27**

---

**Chapitre 1 - Les origines d'un urbanisme d'Etat** **30**

**1) Les premiers principes régaliens : alignement et embellissement** **32**

**2) Le renforcement des règles de salubrité publique** **35**

**3) Les prémices environnementaux** **38**

3-1) L'influence anglaise issue de l'action sur la salubrité 39

3-2) L'influence des Pays-Bas issue de l'expérience de la planification territoriale 42

3-3) La voie écologique nord-américaine 44

**4) La naissance d'une politique patrimoniale** **47**

**5) Les premiers éléments de planification urbaine** **50**

5-1) Les lois Cornudet du 14 mars 1919 et 19 juillet 1924 51

5-2) La loi du 14 mai 1932 et du 25 juillet 1935 53

5-3) La Charte d'Athènes de 1933 55

5-4) La grande loi sur l'urbanisme du 15 juin 1943 58

5-5) L'impact de la décennie de la reconstruction 60

5-6) La naissance d'une politique d'aménagement du territoire 62

5-7) La création du code de l'urbanisme 64

5-8) La loi Malraux, première loi associant urbanisme et patrimoine 65

5-9) Les bases de l'intercommunalité 66

**6) La réforme de 1967, une refondation des documents d'urbanisme** **68**

6-1) Les nouveaux documents de la planification urbaine 69

6-2) L'échec relatif d'une loi qui reste fondatrice 71

**Chapitre 2 - L'émergence du développement durable** **72**

**1) Des années 40 aux années 70 : les prémices** **73**

**2) Des années 70 aux années 90 : la prise de conscience** **78**

2-1) Les années 70 : d'une morale de l'environnement à la limite de la croissance 81

2-2) Les années 80 : l'émergence du concept de développement durable et la décentralisation de l'urbanisme 86

a) La décentralisation de l'urbanisme 86

b) La poursuite des outils environnementaux sectoriels	87
c) Les premières lois intégratrices : loi Montagne et loi Littoral	91
2-3) Les années 90 : l'influence des accords internationaux sur la législation nationale	95
a) <u>Monde</u>	96
b) <u>Europe</u>	100
<i>b-1) L'inscription des principes de développement durable dans le système communautaire</i>	100
<i>b-2) Les villes durables : de Aalborg à Hanovre</i>	103
<i>b-3) L'émergence du principe de l'évaluation environnementale</i>	105
<i>b-4) Les fondements de la démocratie environnementale</i>	106
c) <u>France</u>	107
<i>c-1) Une première étape fondatrice en France : la première inscription législative</i>	110
<i>c-2) Une deuxième étape de confirmation : la L.O.A.D.D.T. de 1999</i>	112
<i>c-3) La refondation environnementale et territoriale de l'urbanisme : la loi S.R.U.</i>	114
<b>3) Les années 2000 : l'engagement politique</b>	<b>121</b>
a) <u>Monde</u>	121
<i>a-1) La question de la perte de biodiversité</i>	123
<i>a-2) Le réchauffement climatique</i>	125
b) <u>Europe</u>	125
<i>b-1) La question de la biodiversité</i>	126
<i>b-2) La Convention européenne du paysage</i>	129
<i>b-3) Une stratégie pour le développement durable</i>	130
<i>b-4) Les villes durables</i>	131
<i>b-5) Le renforcement des dispositions liées à l'évaluation environnementale et à la démocratie environnementale</i>	133
c) <u>France</u>	135
<i>c-1) L'inscription constitutionnelle</i>	135
<i>c-2) L'inscription politique : du pacte écologique au Grenelle de l'environnement</i>	139
<i>Le Pacte écologique</i>	139
<i>Le Grenelle de l'environnement</i>	140
<i>Le Grenelle 1</i>	141
<i>Le Grenelle 2</i>	143
<i>Une stratégie nationale pour la biodiversité</i>	145
<b>4) L'actualité des années 2012 à 2014</b>	<b>147</b>
a) <u>Monde</u>	147
b) <u>Europe</u>	153
c) <u>France</u>	154
<b>Conclusion</b>	<b>156</b>

## **DEUXIEME PARTIE - QUELLE EFFICACITE ENVIRONNEMENTALE DES S.Co.T. DU MAINE-ET-LOIRE ?**

<b>Maîtrise de l'étalement urbain et de la consommation d'espaces agricoles, préservation de la biodiversité, des paysages et de la ressource en eau, prise en compte du changement climatique</b>	<b>159</b>
--	------------

---

### **Chapitre 3 : La situation initiale des S.D.A.U. : le cas d'Angers et de Saumur**

<b>1) Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la région angevine</b>	<b>164</b>
1-1) La maîtrise de l'étalement urbain	164
a) Le diagnostic	166
b) Les options de développement	171
c) Le parti d'aménagement	173
d) La mise en œuvre des options	175
e) Remarques des Personnes Publiques Associées : l'Etat	175
1-2) La question spécifique des espaces agricoles	176
a) Le diagnostic	178
b) Les options de développement	180
c) Le parti d'aménagement	180
d) La mise en œuvre des options	180
e) Remarques des Personnes Publiques Associées : La Chambre d'Agriculture	180
1-3) La préservation des paysages	181
a) Le diagnostic	181
b) Les options de développement	181
c) Le parti d'aménagement	182
d) La mise en œuvre des options	183
e) Remarques des Personnes Publiques Associées : l'Etat	183
1-4) La préservation de la biodiversité	184
a) Les options de développement	184
b) Le parti d'aménagement	185
c) La mise en œuvre des options	185
1-5) La préservation de la ressource en eau	185
a) Le rapport de présentation	185
b) Le parti d'aménagement	186
c) La mise en œuvre des options	186
1-6) La prise en compte du réchauffement climatique	187
a) Les options de développement	187
<b>2) Le Schéma Directeur du Saumurois</b>	<b>187</b>
2-1) La maîtrise de l'étalement urbain	187
2-2) La question spécifique des espaces agricoles	191

2-3) La préservation des paysages	192
2-4) La préservation de la biodiversité	193
2-5) La préservation de la ressource en eau	194
2-6) La prise en compte du réchauffement climatique	194

## **Chapitre 4 : Des S.Co.T. S.R.U. aux S.Co.T. « Grenelle » : analyse comparée des S.Co.T. du Pays Loire-Angers et du Pays des Mayes et élargissement aux S.Co.T. départementaux**

**195**

<b>1) La maîtrise de l'étalement urbain</b>	<b>196</b>
1-1) Le rapport de présentation - Introduction	196
Le Pays Loire-Angers	197
Le Pays des Mayes	199
Les premiers effets du passage des S.Co.T. de la loi S.R.U. à la loi Grenelle 2	201
1-2) Le diagnostic	202
Le Pays Loire-Angers	203
Le Pays des Mayes	204
Quelle capacité de maîtrise de l'urbanisation par les communes ?	205
1-3) L'état initial de l'environnement	206
Le Pays Loire-Angers	207
Le Pays des Mayes	207
Un document encyclopédique	207
1-4) L'articulation avec les autres plans et programmes	208
Le Pays Loire-Angers	208
Le Pays des Mayes	210
1-5) L'évaluation environnementale	211
Le Pays Loire-Angers	211
Le Pays des Mayes	214
Un exercice fragile et balbutiant	215
1-6) Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (P.A.D.D.)	216
Le Pays Loire-Angers	217
Le Pays des Mayes	219
L'incidence de la loi Grenelle 2 sur la consommation foncière	220
1-7) Le Document d'Orientations Générales (D.O.G.) et Document d'Orientations et d'Objectifs (D.O.O.)	221
Le Pays Loire-Angers (D.O.G.)	221
Le Pays des Mayes (D.O.O.)	226
Vers des objectifs chiffrés de modération de la consommation foncière	229
1-8) L'avis des Personnes Publiques Associées (P.P.A.)	231
a) L'avis de l'Etat - L'autorité environnementale	231
Le Pays Loire-Angers	231
Le Pays des Mayes	233
b) L'avis de la Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles (C.D.C.E.A.)	234

c) L'avis des autres Personnes Publiques Associées	235
Le Pays Loire-Angers	235
Le Pays des Mauges	236
1-9) Conclusion et avis de l'enquête publique	237
Le Pays Loire-Angers	237
Le Pays des Mauges	237
Conclusion	239
1-10) Synthèse départementale	242
a) Le contenu des S.Co.T.	242
b) Quel bilan départemental ?	251
c) Situation des S.Co.T. du Maine-et-Loire au 31 décembre 2014	256
<b>2) La question spécifique des espaces agricoles</b>	<b>259</b>
2-1) Le rapport de présentation - Introduction	260
Le Pays Loire-Angers	260
Le Pays des Mauges	261
2-2) Le diagnostic	261
Le Pays Loire-Angers	261
Le Pays des Mauges	262
2-3) L'état initial de l'environnement	263
Le Pays Loire-Angers	263
Le Pays des Mauges	266
2-4) L'articulation avec les autres plans et programmes	266
Le Pays Loire-Angers	266
Le Pays des Mauges	267
2-5) L'évaluation environnementale	268
Le Pays Loire-Angers	268
Le Pays des Mauges	268
2-6) Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable	269
Le Pays Loire-Angers	269
Le Pays des Mauges	270
Un engagement sur des moyens mais pas sur des objectifs	270
2-7) Le Document d'Orientations Générales (D.O.G.) et Document d'Orientations et d'Objectifs (D.O.O.)	271
Le Pays Loire-Angers (D.O.G.)	271
Le Pays des Mauges (D.O.O.)	274
2-8) L'avis des Personnes Publiques Associées (P.P.A.)	274
a) L'avis de l'Etat - L'autorité environnementale	274
Le Pays Loire-Angers	274
Le Pays des Mauges	275
b) L'avis de la Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles (C.D.C.E.A.)	276
c) L'avis des autres Personnes Publiques Associées	276
Le Pays Loire-Angers	276
Le Pays des Mauges	277
2-9) Conclusion et avis de l'enquête publique	277



Le Pays Loire-Angers	277
Le Pays des Mauges	277
2-10) Synthèse départementale	278
<b>3) La préservation de la biodiversité</b>	<b>279</b>
3-1) Le rapport de présentation - Introduction	281
Le Pays Loire-Angers	282
Le Pays des Mauges	283
3-2) Le diagnostic	283
Le Pays Loire-Angers	284
Le Pays des Mauges	285
3-3) L'état initial de l'environnement	285
Le Pays Loire-Angers	285
Le Pays des Mauges	290
De la théorie à la pratique	297
3-4) L'articulation avec les autres plans et programmes	298
Le Pays Loire-Angers	298
Le Pays des Mauges	299
Simplifier pour plus d'efficacité	300
3-5) L'évaluation environnementale	301
Le Pays Loire-Angers	301
Le Pays des Mauges	306
Des questions de doute sur de bonnes intentions	308
3-6) Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (P.A.D.D.)	311
Le Pays Loire-Angers	311
Le Pays des Mauges	312
3-7) Le Document d'Orientations Générales (D.O.G.) et Document d'Orientations et d'Objectifs (D.O.O.)	312
Le Pays Loire-Angers (D.O.G.)	312
Le Pays des Mauges (D.O.O.)	321
De l'intention à l'action, le risque du milieu du gué	322
3-8) L'avis des Personnes Publiques Associées (P.P.A.)	323
a) L'avis de l'Etat - L'autorité environnementale	323
Le Pays Loire-Angers	323
Le Pays des Mauges	324
La faiblesse des prescriptions	324
b) L'avis des autres Personnes Publiques Associées	325
Le Pays Loire-Angers	325
Le Pays des Mauges	326
3-9) Conclusion et avis de l'enquête publique	327
Le Pays Loire-Angers	327
Le Pays des Mauges	327
Conclusion	327
3-10) Synthèse départementale	329
a) Le contenu des S.Co.T.	329
b) Quel bilan départemental ?	334

c) Situation des S.Co.T. du Maine-et-Loire au 31 décembre 2014	336
<b>4) La préservation des paysages</b>	<b>338</b>
4-1) Le rapport de présentation - Introduction	339
Le Pays Loire-Angers	340
Le Pays des Mauges	340
4-2) Le diagnostic	342
Le Pays Loire-Angers	342
Le Pays des Mauges	342
Question sur la pertinence de l'échelle des S.Co.T. pour traiter du paysage	343
4-3) L'état initial de l'environnement	345
Le Pays Loire-Angers	345
Le Pays des Mauges	345
4-4) L'articulation avec les autres plans et programmes	347
Le Pays Loire-Angers	347
Le Pays des Mauges	348
4-5) L'évaluation environnementale	348
Le Pays Loire-Angers	348
Le Pays des Mauges	353
Un aveu d'impuissance	355
4-6) Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable	356
Le Pays Loire-Angers	356
Le Pays des Mauges	356
4-7) Le Document d'Orientations Générales (D.O.G.) et Document d'Orientations et d'Objectifs (D.O.O.)	357
Le Pays Loire-Angers (D.O.G.)	357
Le Pays des Mauges (D.O.O.)	358
Question sur la notion de qualité paysagère	359
4-8) L'avis des Personnes Publiques Associées (P.P.A.)	360
a) L'avis de l'Etat - L'autorité environnementale	360
Le Pays Loire-Angers	360
Le Pays des Mauges	360
b) L'avis des autres Personnes Publiques Associées	361
4-9) Conclusion et avis de l'enquête publique	361
Conclusion	361
4-10) Synthèse départementale	362
a) Le contenu des S.Co.T.	362
b) Quel bilan départemental ?	366
c) Situation des S.Co.T. du Maine-et-Loire au 31 décembre 2014	367
<b>5) La préservation de la ressource en eau</b>	<b>368</b>
5-1) Le rapport de présentation - Introduction	369
Le Pays Loire-Angers	370
Le Pays des Mauges	370
5-2) Le diagnostic	371

Le Pays Loire-Angers	371
Le Pays des Mauges	371
5-3) L'état initial de l'environnement	372
Le Pays Loire-Angers	372
Le Pays des Mauges	376
Question sur la pertinence d'échelle pour agir sur l'eau	377
5-4) L'articulation avec les autres plans et programmes	378
Le Pays Loire-Angers	379
Le Pays des Mauges	380
5-5) L'évaluation environnementale	382
Le Pays Loire-Angers	382
Le Pays des Mauges	386
Un suivi des moyens plus que des résultats	387
5-6) Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable	388
Le Pays Loire-Angers	388
Le Pays des Mauges	388
Grand et petit cycle de l'eau	389
5-7) Le Document d'Orientations Générales (D.O.G.) et Document d'Orientations et d'Objectifs (D.O.O.)	389
Le Pays Loire-Angers (D.O.G.)	389
Le Pays des Mauges (D.O.O.)	390
Question sur la nature des mesures énoncées	391
5-8) L'avis des Personnes Publiques Associées (P.P.A.)	392
a) L'avis de l'Etat - L'autorité environnementale	392
Le Pays Loire-Angers	392
Le Pays des Mauges	392
b) L'avis des autres Personnes Publiques Associées	393
Le Pays Loire-Angers	393
Le Pays des Mauges	393
5-9) Conclusion et avis de l'enquête publique	394
Conclusion	394
5-10) Synthèse départementale	395
a) Le contenu des S.Co.T.	395
b) Quel bilan départemental ?	400
<b>6) La prise en compte du changement climatique</b>	<b>404</b>
6-1) Le rapport de présentation - Introduction	407
Le Pays Loire-Angers	408
Le Pays des Mauges	408
6-2) Le diagnostic	409
6-3) L'état initial de l'environnement	409
Le Pays Loire-Angers	409
Le Pays des Mauges	411
6-4) L'articulation avec les autres plans et programmes	414
Le Pays Loire-Angers	414
Le Pays des Mauges	416

6-5) L'évaluation environnementale	417
Le Pays Loire-Angers	417
Le Pays des Mauges	420
Question sur l'adaptation au changement climatique	421
6-6) Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (P.A.D.D.)	422
Le Pays Loire-Angers	422
Le Pays des Mauges	423
Un sujet en devenir	423
6-7) Le Document d'Orientations Générales (D.O.G.) et Document d'Orientations et d'Objectifs (D.O.O.)	424
Le Pays Loire-Angers (D.O.G.)	424
Le Pays des Mauges (D.O.O.)	425
6-8) L'avis des Personnes Publiques Associées (P.P.A.)	425
a) L'avis de l'Etat - L'autorité environnementale	425
Le Pays Loire-Angers	426
Le Pays des Mauges	426
b) L'avis des autres Personnes Publiques Associées	426
Le Pays Loire-Angers	426
Le Pays des Mauges	427
6-9) Conclusion et avis de l'enquête publique	427
Conclusion	428
6-10) Synthèse départementale	430
a) Le contenu des S.Co.T.	430
b) Quel bilan départemental ?	432
c) Situation des S.Co.T. du Maine-et-Loire au 31 décembre 2014	433

<b>Conclusion</b>	<b>434</b>
-------------------	------------

---

<b>TROISIEME PARTIE - DES S.Co.T. POUR DEMAIN : QUELS ENJEUX, POUR QUELS TERRITOIRES ET QUELS ACTEURS ?</b>	<b>439</b>
---	------------

---

<b>Chapitre 5 - L'expression des enjeux environnementaux dans le code de l'environnement et le code de l'urbanisme</b>	<b>442</b>
--	------------

1) L'économie d'espace associée aux enjeux écologiques	445
2) Les espaces agricoles, des enjeux implicites	449
3) La biodiversité, nouvel enjeu de l'aménagement	451
4) Le paysage encore ancré dans le pittoresque	452
5) L'eau, une problématique récurrente	454

<b>6) Le changement climatique, l'enjeu du 21<sup>ème</sup> siècle</b>	<b>456</b>
--	------------

<b>Chapitre 6 - De l'obligation normative au devoir d'efficacité : la nécessaire évolution du rapport de présentation du S.Co.T.</b>	<b>458</b>
--	------------

<b>1) Le rapport de présentation et le renforcement des enjeux environnementaux</b>	<b>459</b>
---	------------

1-1) Le diagnostic : l'accent mis sur la question de la consommation d'espace	460
a) Une description prospective et soutenable du territoire	460
b) Le poids du constat, l'absence de causes, l'hétérogénéité des méthodes	462
- <i>La maîtrise de l'étalement urbain, renforcer le rôle et l'échelle de l'intercommunalité</i>	463
- <i>Les espaces agricoles, quantifier et qualifier</i>	464
1-2) L'état initial de l'environnement : la question de l'articulation avec le diagnostic	465
a) Apprécier les incidences ou contribuer au projet ?	466
b) D'un enjeu planétaire aux incidences locales : un exercice complexe	467
- <i>Le changement climatique, enjeu universel</i>	468
- <i>La consommation foncière comme levier environnemental principal et préalable</i>	469
- <i>La biodiversité, à la fois enjeu et moyen d'action</i>	470
- <i>Le paysage, entre remarquable et ordinaire, un juste état des lieux</i>	471
- <i>L'eau, l'inaccessible objectif de la qualité, l'émergence de la question de la ressource</i>	472
- <i>Les enjeux environnementaux, contribuer au projet ou mesurer les incidences ?</i>	472
c) <i>Le risque d'autonomisation de l'état initial de l'environnement</i>	473
1-3) L'articulation avec les autres plans et programmes	475
a) La vocation intégratrice et fédératrice du S.Co.T.	475
b) La prédominance des questions environnementales	476
- <i>Une grande absente, la consommation d'espace</i>	476
- <i>La biodiversité, un enjeu renforcé</i>	478
- <i>Le paysage et son arsenal juridique mais pour quelle qualité ?</i>	482
- <i>L'eau, de l'intégration technique à l'intégration territoriale ?</i>	483
- <i>Le changement climatique, enjeu émergent mais balbutiant</i>	487
c) De la complexe articulation des S.Co.T. avec les autres plans et programmes	489

<b>2) L'évaluation environnementale : mesurer les incidences ou contribuer au projet ?</b>	<b>497</b>
--	------------

2-1) L'évaluation environnementale <i>ex ante</i>	497
2-2) Evaluation ou fiction environnementale	502
- <i>La consommation foncière, point clé de l'évaluation</i>	504
- <i>La biodiversité, une affaire d'experts</i>	506
- <i>Le paysage, un thème inévaluable ?</i>	507
- <i>L'eau face à la question de la ressource, des milieux et des échelles</i>	508
- <i>Le changement climatique, partout et nulle part</i>	510

2-3) L'évaluation environnementale, un équilibre à clarifier	517
<b>Chapitre 7 - De l'obligation normative au devoir d'efficacité : un renforcement du poids politique du P.A.D.D. et des exigences prescriptives du D.O.O.</b>	<b>519</b>
<b>1) Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables : la déclaration du projet politique</b>	<b>520</b>
a) Le poids formel du P.A.D.D.	521
b) Un spectre large autour du « motif urbain »	522
- <i>La consommation économe de l'espace, encore et toujours</i>	523
- <i>La biodiversité par la trame verte et bleue</i>	523
- <i>Le paysage, un sujet en repli</i>	525
- <i>L'eau, le trouble des échelles et articulations</i>	526
- <i>Le changement climatique, un sujet en devenir</i>	526
<b>2) Le Document d'Orientation Générale (D.O.G.) et le Document d'Orientation et d'Objectif (D.O.O.) : orienter ou réglementer</b>	<b>527</b>
a) Entre pouvoir et devoir	527
b) Outil multifonction ou « capharnaüm »	528
- <i>La consommation foncière, la grande affaire du D.O.O.</i>	529
- <i>La biodiversité, préciser l'intention</i>	531
- <i>Le paysage, une quête de sens</i>	536
- <i>L'eau, entre pédagogie et rappel réglementaire</i>	539
- <i>De la performance énergétique au changement climatique</i>	541
Conclusion	544
<b>Chapitre 8 - La refondation du triptyque acteurs-outils-territoires</b>	<b>546</b>
<b>1) Des acteurs : un trio dans le triptyque</b>	<b>547</b>
a) Des élus « formés » pour connaître et appréhender les enjeux	548
b) Une ingénierie « compétente » pour coller au terrain	550
c) Des citoyens « éduqués » pour comprendre et participer	556
<b>2) Des outils : de la simplicité dans la complexité</b>	<b>561</b>
a) Le contenu du S.Co.T. : donner une priorité à la « territorialisation » des enjeux	562
b) L'articulation S.Co.T. et autres plans et programmes : simplifier pour mieux articuler	564
c) Du périmètre de S.Co.T. au territoire pertinent : comment passer de l'impératif juridique à l'intelligence territoriale ?	565

<b>3) Des questions en suspens</b>	<b>569</b>
a) La portée juridique du document comme levier environnemental	570
b) L'efficacité de l'articulation S.Co.T. - P.L.U.	572
c) De l'efficacité environnementale au développement durable	574
Conclusion	577
<hr/>	
<b>CONCLUSION</b>	<b>583</b>
<hr/>	
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>615</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>639</b>
<b>TABLE DES FIGURES</b>	<b>677</b>
<b>TABLES DES TABLEAUX</b>	<b>683</b>
<b>TABLES DES MATIERES</b>	<b>689</b>





# Thèse de Doctorat

Jean-Pierre DUCOS

**L'efficacité environnementale des documents d'urbanisme : les Schémas de Cohérence Territoriale**

**Echelle nationale et locale : le cas du Maine-et-Loire**

## Résumé

Depuis la loi d'orientation foncière de 1967, les documents de planification urbaine ont connu de profondes refondations : en 2000 avec la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, en 2010 avec la loi Grenelle 2, en 2014 avec la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové. Renforcés dans leur rôle intégrateur, les Schémas de Cohérence Territoriale sont devenus de véritables documents d'aménagement du territoire ayant des objectifs environnementaux affirmés. Mais ces nouveaux enjeux environnementaux assignés aux S.Co.T. peuvent-ils être réellement atteints ? Lutte contre l'étalement urbain, biodiversité, paysage, eau, changement climatique, l'analyse des S.Co.T. du Maine-et-Loire et d'un certain nombre de S.Co.T. témoins nationaux illustre comment ces différents thèmes sont abordés dans ces documents et en souligne les limites : complexité d'articulation des sujets, insuffisance de mesures prescriptives, manque d'objectifs quantitatifs...

Mais au-delà de la forme, l'efficacité environnementale des S.Co.T. ne dépendrait-elle pas avant tout de la volonté d'élus qui doivent être formés aux nouveaux enjeux environnementaux de l'aménagement du territoire ?

## Mots clés

S.Co.T., P.L.U., Grenelle, documents d'urbanisme, environnement, consommation foncière, eau, paysage, biodiversité, changement climatique

**Environmental efficiency of urban planning documents : les Schémas de Cohérence Territoriale**

**At national and local levels : the position of the Maine-et-Loire**

## Abstract

Since the land guidance law of 1967 (loi d'orientation foncière), the documents on urban planning encountered deep modification : in 2000 with the law "Solidarité et Renouvellement Urbain", in 2010 with the law "Grenelle 2", in 2014 with the law "Accès au Logement et un Urbanisme Rénové". Strengthened in their integrating role, the "S.Co.T." have become absolute documents of land settlement with assertive environmental goals. However, can this new environmental objective assigned to the "S.Co.T." be really achieved?

Reading local or several national S.Co.T., taken as sample, shows that varied issues such as the fight against urban sprawl, biodiversity, landscape, water, climate imbalance are not always dealt deeply : complexity of coordinating the subjects, deficiency of prescriptive measures, lack of quantitative targets... But beyond the form, wouldn't the environmental efficiency of the S.Co.T. depend above all on the will of the elected representatives who should be trained to the new environmental objectives of land settlement ?

## Key Words

S.Co.T., P.L.U., Grenelle, urban planning documents, environment, land consumption, water, landscape, biodiversity, climate imbalance