

CONCLUSIONS MOTIVEES ET AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUETE

La Biodiversité, contraction de diversité biologique, désigne la diversité de toutes les formes du vivant, gènes, espèces et écosystèmes. Depuis les accords du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992, la prise en compte de la biodiversité est devenue un enjeu majeur, enjeu écologique mais aussi social et économique au regard des services rendus par les écosystèmes.

En France, en 2007 le « Grenelle de l'Environnement » initie une véritable stratégie de la biodiversité qui va trouver son application dans les lois « Grenelle 1 » en 2009 et « Grenelle 2 ou Engagement National pour l'Environnement » en 2010. Le concept de Trame Verte et Bleue (TVB) est défini et intégré dans le Droit de l'Environnement et le Droit de l'Urbanisme.

La Trame Verte et Bleue vise à maintenir et reconstituer un réseau d'échanges pour permettre aux espèces animales et végétales d'accomplir leur cycle de vie. Elle est intégrée dans les politiques publiques à trois niveaux, national, régional et local.

A l'échelle régionale, la déclinaison opérationnelle de la Trame Verte et Bleue s'opère à travers la mise en place de Schémas Régionaux de Cohérence Écologique (SRCE).

L'objectif du SRCE est de contribuer à préserver la biodiversité en essayant d'identifier et de préserver les principaux milieux réservoirs et les corridors suffisants à l'échelle de la région pour les différentes espèces de faune et de flore.

Le SRCE de Haute-Normandie a été élaboré conjointement par l'Etat et la Région, son processus d'élaboration a été conduit sous l'égide du Conseil d'Orientation de la Stratégie Régionale de la Biodiversité (COSRB), faisant office de comité régional de la TVB.

Le projet a été arrêté le 21 novembre 2013 puis soumis à consultation obligatoire des personnes publiques associées et enfin à enquête publique, dont les modalités ont été fixées par arrêté préfectoral du 18/04/2014.

Cette enquête s'est déroulée du 22 mai au 23 juin 2014 dans des conditions satisfaisantes, un dossier avait été déposé dans 16 communes des départements de l'Eure et de la Seine-Maritime et 14 permanences ont été effectuées par les membres de la commission d'enquête.

Cette enquête a généré 41 dépositions orales et 68 dépositions écrites (sur registre, par courrier et courriel).

Même si la participation demeure relativement faible au regard du territoire concerné, les contributions ont été riches en contenu et témoignent de l'intérêt porté à la protection de la biodiversité.

Il est important de noter que la nécessité d'enrayer la perte de biodiversité n'a jamais été remise en cause à la faveur de cette enquête, par aucun des intervenants.

Cependant le projet a généré un grand nombre d'observations, de propositions et d'oppositions, il a cristallisé autour de lui un certain nombre d'inquiétudes émanant principalement du monde agricole, des carriers, des associations environnementales et des propriétaires d'ouvrages hydrauliques.

Ces contributions ont fait l'objet d'une synthèse dans un procès-verbal de 15 pages transmis le premier juillet aux pétitionnaires, lesquels ont apporté leur mémoire en réponse le quinze juillet 2014 (contenu et analyse intégrés au rapport d'enquête publique).

Les problèmes exposés, s'ils sont pour la plupart parfaitement légitimes et recevables, se heurtent à trois difficultés dans le cadre de cette enquête publique :

- **Un cadre réglementaire du SRCE contraint.**
- **Une difficulté de perception du SRCE.**
- **Une confusion sur la notion de cohérence attachée au SRCE.**

Un cadre réglementaire contraint

Le SRCE est un document d'aménagement du territoire qui a vocation à être décliné dans les documents de planification et les projets des collectivités territoriales et de leurs groupements, il n'est donc pas directement opposable aux tiers.

Le SRCE ne crée pas de nouvel outil réglementaire, les actions nécessaires à sa mise en œuvre sont décidées dans le respect des procédures qui leur sont applicables et par les acteurs concernés en fonction de leurs compétences respectives.

Le SRCE est un document cartographié au 1/100 000ème, induisant l'absence d'identification locale.

Le SRCE est un document à faible niveau d'opposabilité (notion de « prise en compte » qui équivaut à la compatibilité du document d'urbanisme avec le SRCE, avec possibilité de dérogation pour des motifs justifiés), induisant ainsi une marge d'appréciation au niveau local.

Le Plan d'Actions Stratégiques du SRCE n'emporte pas obligation de faire ou de ne pas faire.

Une difficulté de perception du SRCE

Le SRCE a été ressenti comme posant les bases d'une nouvelle gestion des territoires.

Or :

La prise en compte des continuités écologiques est déjà intégrée au Code de l'Environnement et au Code de l'Urbanisme, et doit être assurée dans le cadre des documents d'urbanisme, nonobstant la mise en place du SRCE.

Les outils mobilisables dans l'élaboration des documents d'urbanisme, afin de prendre en compte la Trame Verte et Bleue, demeurent inchangés.

L'élaboration des documents d'urbanisme demeure de la compétence et de la responsabilité des collectivités territoriales. D'ailleurs le SRCE lui-même précise en page 45 « **les collectivités, via leurs documents d'urbanisme, doivent reprendre les éléments du SRCE, les adapter et les préciser au regard des dynamiques et des enjeux locaux et ajouter les continuités écologiques que le schéma n'a pas vocation à identifier** ».

A ce titre, les corridors identifiés dans le SRCE ne correspondent pas à un zonage au sens réglementaire du Droit de l'urbanisme, mais à une zone de perméabilité, au sein de laquelle la continuité écologique doit être assurée.

La portée juridique de ces corridors écologiques fait craindre au monde agricole une augmentation dans les documents d'urbanisme des zones N au détriment des zones A. Le guide de mise en œuvre du SRCE rappelle en page 54 sous forme d'un tableau des outils mobilisables dans le zonage, « qu'en zonage N la pratique de l'agriculture y est tout à fait possible ». Dans ce tableau, il y est aussi indiqué « que les zones A, sans constituer un outil direct pour préserver les continuités écologiques, y contribuent largement ».

La commission considère qu'en l'absence dans le SRCE, d'explications suffisamment précises sur la portée juridique des corridors, il sera opportun dans le dispositif de suivi et d'évaluation du SRCE, d'apprécier les conséquences de l'évolution des zonages dans les documents d'urbanisme révisés après l'approbation du SRCE.

Une confusion sur le terme de « Cohérence »

Le SRCE a souvent été analysé durant cette enquête publique comme un outil de mise en cohérence des différentes politiques publiques en matière de protection de l'Environnement, et entre les différentes réglementations existantes.

Or la vocation du SRCE est de permettre de constituer ou reconstituer un réseau d'échanges cohérent à l'échelle du territoire haut-normand, pour permettre aux espèces animales et végétales d'assurer leur survie. **En cela c'est un plan à finalité purement environnementale.**

Les difficultés d'identification de la finalité de ce projet, exposées ci-dessus, sont en partie imputables à :

- La multiplication des schémas d'aménagement du territoire,
- La mise en place par les lois Grenelle d'une Trame Verte et Bleue à trois niveaux d'échelle emboîtés, sans véritable méthodologie nationale,
- Une concertation dont les résultats ne sont pas mis en évidence dans le document finalisé,
- Au choix de faire un document concis.
- Au concept relativement récent de continuité écologique encore difficile à appréhender.

Il n'en demeure pas moins que les inquiétudes exprimées à la faveur de l'enquête publique sont légitimes car on ne peut prétendre aborder les questions de protection de la biodiversité sans les associer au développement des territoires.

Sur ce point la commission note qu'à l'instar des personnes intervenues à l'enquête, certaines collectivités consultées ont également souligné ce point.

En marge de la vocation première, purement environnementale, du SRCE, l'intérêt de ce projet eût été également de mettre en lumière l'idée que protection de l'environnement et développement économique du territoire sont deux piliers du développement durable.

La commission pense qu'introduire une dimension pédagogique et attractive à la lecture, au SRCE, n'aurait pas été source d'insécurité juridique du document.

Le SRCE est strictement demeuré dans les limites juridiques de sa définition en Droit français.

Il n'en demeure pas moins la réalisation d'un travail de grande qualité et la mise en place d'un document de planification capable d'impulser la prise en compte, en amont des projets d'aménagement, de la nécessité d'intégrer la protection de la biodiversité.

Ainsi qu'il l'a été dit en phase d'enquête, ce schéma a le grand mérite d'exister et il revient à la commission dans le cadre des présentes conclusions d'évaluer les avantages et inconvénients de ce projet.

AU TITRE DES AVANTAGES :

- Le SRCE est un outil de connaissance basé sur des données scientifiques, qui permet une vue globale sur l'état de la biodiversité en Haute-Normandie et des continuités écologiques nécessaires à son maintien ou à son rétablissement.
- Le SRCE est un outil d'aide aux collectivités pour la mise en œuvre de la trame verte et bleue à l'échelle locale.
- Le SRCE est un outil de mise en cohérence des continuités écologiques pour permettre le déplacement de la faune et la flore sur l'ensemble du territoire.
- Le SRCE est un outil supplémentaire pour limiter la consommation d'espaces naturels et agricoles.
- Le SRCE peut fédérer l'opinion publique autour de la nécessité de protéger la biodiversité.
- Le SRCE n'a jamais été contesté dans l'objectif qu'il poursuit, au cours de cette enquête.
- Le SRCE est réalisé en régie, permettant ainsi aux services de l'Etat une meilleure capacité d'adaptation aux enjeux et contextes locaux, donc une meilleure appropriation par les collectivités territoriales.
- Le SRCE va contribuer à la prise en compte des continuités écologiques au niveau national.

AU TITRE DES INCONVENIENTS :

- Une concertation non positive en amont de l'enquête publique, en particulier avec les acteurs économiques (profession agricole, carriers).
- Un document qui n'a pas de vocation pédagogique auprès du grand public.
- Une absence d'éléments chiffrés sur l'état de la biodiversité en Haute-Normandie.
- Une absence d'identification de la faune et de la flore.
- Une insuffisance d'identification des milieux naturels associés aux différentes sous-trames.
- Le manque d'identification des espaces naturels gérés par les Grands Ports Maritimes de Rouen et du Havre.
- Un manque de précisions sur la notion de « prise en compte » dans les documents d'urbanisme, au-delà de la simple définition juridique.

- Le SRCE est ressenti comme une contrainte, comme un « étage supplémentaire au millefeuille territorial ».
- Un manque de précisions sur la portée juridique de la définition de corridors écologiques.

Le bilan avantages/inconvénients révèle que les inconvénients, pour la plupart d'entre eux, sont inhérents au dossier lui-même et ne sont pas de nature à remettre en cause l'économie générale de ce projet.

En réalité la mise en œuvre du SRCE sera déterminante à travers la mise en place du guide d'interprétation et d'application, ainsi que des actions d'animation, de pédagogie, d'expertise et de suivi auprès des collectivités territoriales.

Sa mise en œuvre dépendra non seulement des actions mises en place dans les documents d'urbanisme par les collectivités territoriales, mais aussi de la façon dont les services de l'Etat apprécieront ces actions au travers de leur contrôle de légalité.

Considérant :

- Le caractère d'intérêt commun poursuivi par le projet de Schéma Régional de Cohérence Ecologique de Haute-Normandie,
- La vocation du SRCE à être pris en compte dans les documents de planification et les projets des collectivités territoriales et de leurs groupements,
- Que le SRCE n'a pas vocation à intervenir dans les modes de gestion des espaces,
- Que le Plan d'Actions Stratégiques du SRCE n'emporte pas obligation de faire ou de ne pas faire,
- Que le SRCE reprend les éléments du SDAGE Seine-Normandie sans apporter de contrainte supplémentaire, notamment pour les propriétaires d'ouvrages hydrauliques,
- Les principaux enjeux du SRCE haut-normand que sont la limitation de la consommation de l'espace pour préserver les zones agricoles et naturelles, la préservation et restauration des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques, l'action sur la fragmentation du territoire en étudiant les discontinuités identifiées et l'amélioration de la connaissance sur la biodiversité et l'occupation du sol,
- Les différents outils d'aide à la mise en œuvre du SRCE à l'échelon local,

Après analyse dans le Rapport d'Enquête de l'ensemble des observations, propositions et contre-propositions formulées lors de l'enquête publique,

Après analyse du Mémoire en Réponse des maîtres d'ouvrage, dont le contenu n'a pas toujours répondu aux attentes de la commission d'enquête,

Vu le Code de l'Environnement,

Vu l'avis du CSRPN,

Vu l'avis de l'Autorité Environnementale,

Vu les avis des Personnes Publiques Associées,

AU PROJET DE SCHEMA REGIONAL DE COHERENCE ECOLOGIQUE DE HAUTE-NORMANDIE, LA COMMISSION D'ENQUETE DONNE UN AVIS FAVORABLE SANS RESERVE, MAIS ASSORTI DES RECOMMANDATIONS SUIVANTES :

▪ **Intégrer au SRCE les données relatives aux espaces naturels gérés par les Grands Ports Maritimes de Rouen et du Havre.**

▪ **Apporter des explications complémentaires dans le SRCE sur :**

- ❖ Les exemples d'expériences positives en faveur de la biodiversité (en particulier en lien avec les chambres d'agriculture).
- ❖ La notion de prise en compte du SRCE dans les documents d'urbanisme (en particulier sur l'importance au niveau local de croiser les enjeux de la TVB avec les enjeux des autres thèmes d'aménagement et les données socio-économiques).
- ❖ L'articulation du SRCE avec les autres documents d'aménagement du territoire.
- ❖ La phase de concertation.
- ❖ La Stratégie Régionale de la Biodiversité en Haute-Normandie.
- ❖ Des éléments chiffrés sur l'état de la biodiversité en Haute-Normandie et des éléments d'information illustratifs permettant d'identifier la faune et la flore.
- ❖ L'application de la politique de l'Eau.
- ❖ Le suivi et l'évaluation du SRCE.

▪ **Améliorer la pédagogie du SRCE en s'appuyant sur le guide de mise en œuvre (exemple des encarts sur ce qu'est la TVB et ce qu'elle n'est pas, tableaux des milieux supports et des espèces que l'on peut y trouver, l'aide-mémoire sur les milieux interstitiels....).**

- **Mettre en place un dispositif d'actions de communication** pour présenter le guide de mise en œuvre du SRCE (communes et intercommunalités, bureaux d'étude, acteurs économiques, grand public ...)
- **Mettre en place une plate-forme commune DREAL/DDTM d'aide aux collectivités** pour la mise en œuvre du SRCE dans les documents d'urbanisme, avec la possibilité d'élaborer des fiches par grandes unités paysagères de type « Que dit le SRCE sur mon territoire ? ».

- **Réaliser un état « t0 » de certains indicateurs de suivi.**

- **Mettre en place une première évaluation du SRCE au bout de 3 ans et en prévoir la communication auprès du public.**

- **Intégrer comme indicateur de suivi « recommandé »(R), soit retenu pour le suivi du SRCE de Haute-Normandie, l'indicateur dénommé URBA3 qui permet de suivre l'évolution des zonages « N » et « A » dans les PLU révisés après l'adoption du SRCE.**

Fait à Rouen, le 23 juillet 2014,

LA COMMISSION D'ENQUETE

CHRISTIAN BAÏSSE

MARIANNE AZARIO

ALAIN FEVRIER

Membre titulaire

Présidente

Membre titulaire

