



~ AVRIL 2017 ~
REGARD CRITIQUE N°11

URBANISME : ET S'IL FALLAIT CHANGER LES RÈGLES ?

~ JUSTINE ROULOT & PATRICK GAUTIER ~

Introduction

Cinq grandes pressions pesant sur la biodiversité et responsables de son érosion ont été définies par la communauté scientifique internationale. Il s'agit de la destruction et la dégradation des habitats, la surexploitation des ressources naturelles, les pollutions, l'introduction d'espèces exotiques envahissantes et le changement climatique.

La destruction et la dégradation des habitats naturels sont provoquées en partie par ce qu'on appelle l'« artificialisation des sols »¹. Celle-ci a deux grandes causes principales : l'urbanisation de l'espace, avec souvent une imperméabilisation des sols, et la mise en culture – plus ou moins intensive – qui engendre la

destruction des formations écologiques présentes (par exemple par drainage pour les zones humides, par destruction et mise en culture pour les milieux ouverts² ou par défrichement pour les milieux boisés). En plus de faire disparaître le milieu préexistant, la mise en culture entraîne généralement l'utilisation importante d'intrants et des pratiques mécaniques qui perturbent les sols et modifient en profondeur l'écosystème. Les plantations remplacent les formations végétales naturelles et une uniformisation du milieu s'installe, entraînant une chute de la biodiversité présente.

L'Observatoire national de la biodiversité a chiffré la surface nette artificialisée annuellement en métropole à 66 975 ha/an en

moyenne entre 2006 et 2014. Ce chiffre n'inclut pas les milieux agricoles gérés intensivement donc source d'artificialisation, mais seulement l'urbanisation. Les milieux agricoles sont d'ailleurs, comme les milieux naturels, victimes de l'urbanisation.

Cet observatoire a aussi chiffré à 52 236 le nombre d'hectares de prairies, pelouses et pâturages naturels perdus par artificialisation entre 1990 et 2012. Cette fois-ci, l'indicateur inclut dans les causes d'artificialisation la mise en culture. Ces chiffres illustrent bien l'impact de l'artificialisation des sols sur les milieux ouverts, un type de milieux naturels particulièrement affectés par l'artificialisation, notamment via le retournement des prairies pour mise en culture. L'évaluation de l'état de conservation des habitats d'intérêt communautaire produite par le Muséum national d'Histoire Naturelle en 2015 explique qu'aux côtés des milieux humides et littoraux, « les prairies de fauche et les prairies humides sont particulièrement touchées, de même que les pelouses calcicoles et les pelouses sèches à orchidées »³.

Une autre cause importante d'érosion de la biodiversité est la

disparition de milieux favorables par défaut d'entretien et abandon des pratiques qui ont permis leur apparition. Une grande partie des milieux favorables à la biodiversité en France métropolitaine est en effet constituée par des milieux créés ou maintenus par les pratiques agro-pastorales au cours des deux derniers millénaires. Ces pratiques, antérieures au développement de l'agro-industrie et de l'agro-chimie, ont permis de créer partout en France une incroyable mosaïque de milieux où se sont épanouies des espèces aujourd'hui menacées, notamment sur les terres les plus ingrates et hostiles à la culture. Les landes, les pelouses sèches, les innombrables marais qui parsèment le pays sont ces milieux qu'on qualifie trop facilement de « naturels » en oubliant qu'ils sont totalement dépendants de l'action de l'homme pour conserver leurs qualités biologiques.

Or, avec le développement de la mécanisation et la spécialisation des exploitations agricoles, la plupart de ces espaces ont été abandonnés à partir des années 1950, et les dynamiques naturelles spontanées (enrichissement puis boisement) qui avaient été

1. Pour approfondir ce sujet, vous pouvez notamment consulter l'étude produite par Alice Colsaet avec l'IDDRI intitulée « Gérer l'artificialisation des sols : une analyse du point de vue de la biodiversité », février 2017. L'étude s'appuie notamment sur une analyse détaillée du phénomène sur le territoire français.

2. On appelle généralement « milieux ouverts » l'ensemble des habitats naturels à dominante herbacée défini par un taux de recouvrement au sol de la végétation ligneuse inférieur à 25 %.

3. Source : Bensettiti F. & Puissauve R., 2015. – Résultats de l'évaluation de l'état de conservation des habitats et des espèces dans le cadre de la directive Habitats-Faune-Flore en France. Rapportage « article 17 ». Période 2007-2012. MNHN-SPN, MEDDE, Paris, 204 p.

patiemment contrôlées par la main de l'homme (et la dent du bétail) ont depuis repris, uniformisant et appauvrissant les strates végétales. Et là aussi, face à ces dynamiques naturelles spontanées défavorables à la diversité biologique, les documents de planification et plus généralement le droit sont inopérants.

La planification dans le droit de l'urbanisme a été créée pour encadrer l'urbanisation et ainsi répondre à cet enjeu que constitue l'aménagement du territoire. Dans le cadre de la planification, les documents d'urbanisme représentent des outils à destination des collectivités pour réaliser au mieux cet aménagement, en prenant en compte les trois piliers du développement durable (l'environnement, le social, l'économie). Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) forment ainsi les principaux outils pour lutter contre cette artificialisation des sols. Cependant, en l'état actuel, ils ne permettent d'agir que sur un seul facteur de l'artificialisation : l'urbanisation. En effet, ils se concentrent principalement sur le curseur de la constructibilité, donc sur les espaces urbains qui constituent seulement 22 % du territoire⁴. Qu'en est-il des 78 %

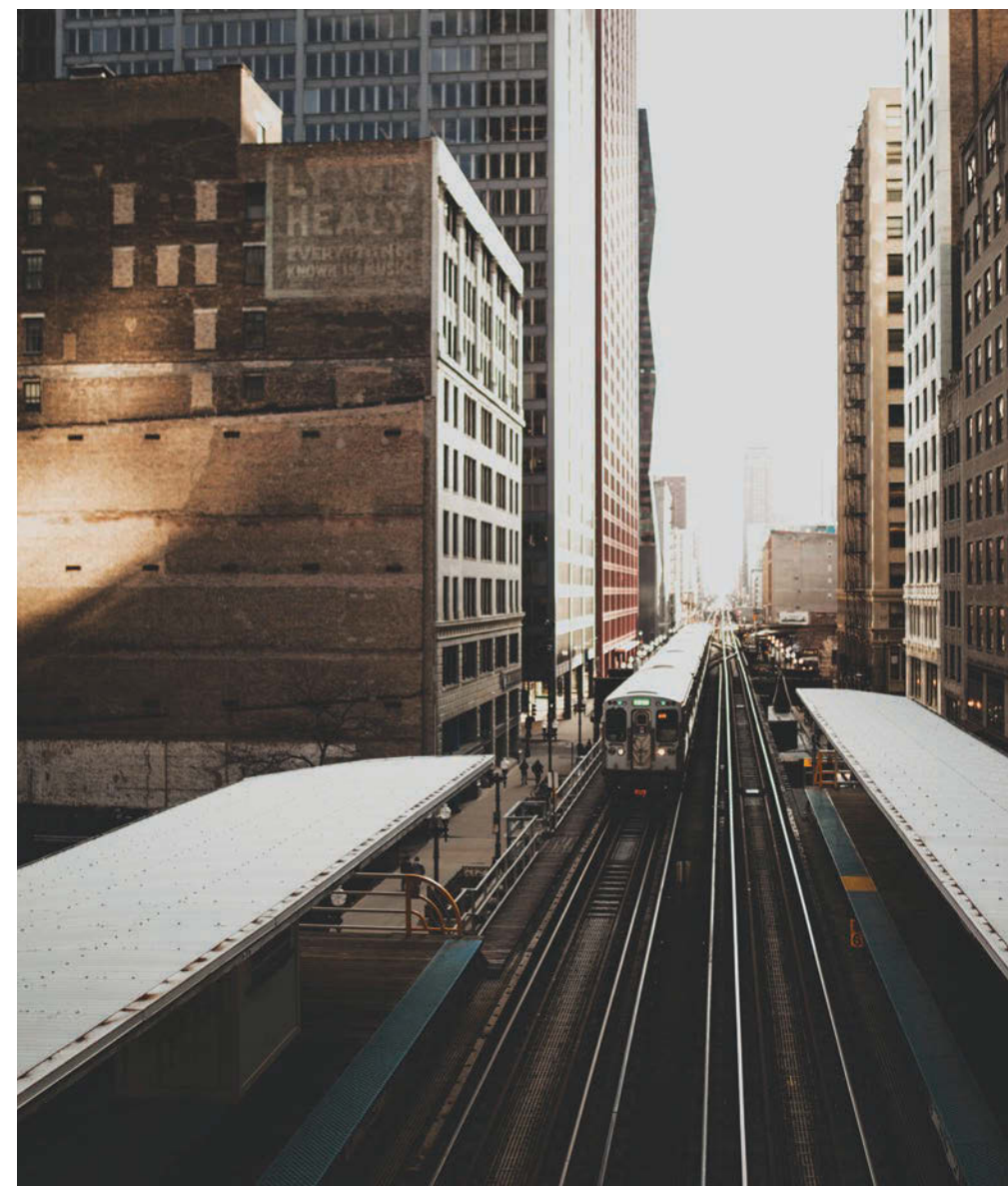
4. Source : Institut National de la Statistique et des Études Économiques.

restants ? Qu'est-ce qui empêche aujourd'hui le droit de l'urbanisme de s'occuper de ces espaces ? Quelles sont les limites des documents d'urbanisme actuels pour lutter contre les autres causes de l'artificialisation, facteurs de dégradation de la biodiversité ?

Les limites actuelles du droit de l'urbanisme pour préserver la biodiversité⁵

Ces lois Grenelle I et II ont introduit en 2010 l'obligation pour les collectivités territoriales de traduire les enjeux de biodiversité (et notamment la préservation et la remise en bon état de fonctionnement des continuités écologiques) dans les documents de planification urbaine. Malheureusement, notre droit de l'aménagement et de l'urbanisme n'a pas été conçu à cette fin ; il a avant tout été créé pour gérer le fait urbain, ce qui se construit. La biodiversité doit donc trouver sa place dans cette vision binaire de l'espace : l'urbain et « à urbaniser » d'une part, le naturel, agricole et

5. Les propos présentés ici ont fait l'objet d'un encadré de Patrick Gautier dans l'article « Remettre le vivant au cœur de l'aménagement et de la décentralisation » de la revue n°2 de *Humanité et Biodiversité*.



forestier d'autre part. A l'heure actuelle, dans la quasi-totalité des documents de planification élaborés en France, la « prise en compte » des enjeux de biodiversité et notamment des continuités écologiques ne va pas au-delà de leur « non urbanisation ». Cette « non urbanisation » est certes

un préalable indispensable, mais elle reste nettement insuffisante au regard des enjeux de préservation et de reconquête qui nous intéressent. Elle est d'autant plus insuffisante qu'un nombre important de phénomènes destructeurs (infrastructures linéaires, carrières, etc.) échappent à la



planification⁶ et relèvent de leur propre logique (utilité publique et étude d'impact).

Par exemple, un zonage « non constructible » d'un PLU pourra donner l'impression de protéger strictement une petite zone humide d'intérêt local, alors que dans les faits il sera toujours possible d'y détruire tout intérêt écologique, soit directement en détruisant la roselière ou la prairie humide qui s'y développe, soit indirectement en procédant au drainage de cette zone (ce qui conduira de façon inéluctable à la disparition de ces formations végétales caractéristiques). Le zonage en apparence protecteur

(N ou A) du PLU n'apporte donc en fait qu'une illusion de protection au regard de la dimension fonctionnelle de la continuité écologique. Celle-ci est en effet liée non seulement au caractère inconstructible de l'espace occupé par la zone humide, mais également à l'existence et au maintien des formations végétales spécifiques qui sont indispensables au cycle de vie des espèces, animales ou végétales, qui les utilisent.

Quelques collectivités particulièrement motivées ont entrepris d'aller au-delà de cette seule « non urbanisation », en mobilisant certaines règles directement opposables aux tiers. La plus

connue est l'Espace Boisé Classé, utile pour protéger strictement un état boisé. Mais cet outil ne permet en aucun cas de garantir la qualité du boisement ni la pérennité de sa fonctionnalité écologique. De plus, les espaces favorables à la biodiversité ne se limitent pas aux espaces boisés et autres bosquets et haies. Les milieux « ouverts » comme les prairies, pelouses, landes, marais, mais également les mares, sources, ripisylves etc. sont en effet autant de « micro-milieux » dont la mosaïque forme la véritable trame verte et bleue, la trame concrète des milieux ordinaires. Ces milieux ouverts sont un peu les « zones grises » de la gestion du problème : les documents d'urbanisme permettent de gérer (plus ou moins) l'urbanisation, la protection des forêts et la protection des terres agricoles à forte valeur économique, mais pas les milieux ouverts non cultivés qui sont de faible rentabilité agronomique et ne recueillent pas la même attention et le même encadrement politique et réglementaire que les forêts.

Pour préserver les micro-milieux

évoqués plus haut, certains PLU(i) utilisent l'outil des « éléments identifiés » (article L 151-23 du code de l'urbanisme) initialement prévu pour le patrimoine bâti, étendu aux « éléments de paysage » en 1993, puis récemment ouvert aux motifs écologiques⁷. L'intérêt de cet outil est d'identifier, donc de désigner un lieu, un espace, un milieu naturel, et d'édicter des prescriptions dédiées et précises. Dans certains cas, ces prescriptions ont permis d'introduire des mécanismes locaux de « compensation », ou encore de fixer des prescriptions de restauration de milieux dégradés. L'ingénierie locale ne manque pas d'imagination quand il s'agit de trouver les réponses les mieux adaptées aux spécificités locales. Mais on atteint ici les limites de la légalité, et il est impossible de généraliser ces expériences sans une habilitation législative et réglementaire explicite.

Ces outils du PLU(i), juridiquement fragiles, sont à l'heure actuelle le seul moyen pour une collectivité (commune ou intercommunalité)

6. Cela sera moins vrai une fois que les nouveaux schémas régionaux de carrières seront adoptés. Créés par la loi pour un urbanisme renouvelé en 2014, ces schémas permettent de passer d'une logique « site par site » à une logique d'appréhension globale des enjeux de l'ensemble de l'activité économique que constitue l'exploitation de carrières. On peut espérer que cela permette de planifier plus en amont les besoins et de mieux gérer les conséquences afférentes à l'activité pour en réduire les impacts.

7. Il s'agit anciennement de l'article L123-1 5 puis du L123-1-5 7 du code de l'urbanisme. La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 (ALUR) a étendu la portée de ces « éléments identifiés » à « la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques », puis son application réglementaire a entraîné la distinction des usages « paysage et biodiversité » (article L 151-23) des usages « patrimoine bâti » (article L 151-19). La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 a elle modifié l'article pour faire référence, lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, au régime d'exception prévu à l'article L. 421-4 pour les coupes et abattages d'arbres. Ceci permet de faciliter la réalisation des travaux de gestion nécessaires à la préservation de ces espaces écologiques.

volontaire de prendre des dispositions concrètes et opposables aux tiers en matière de préservation des espaces d'intérêt écologique locaux. Le droit de l'environnement est pourtant particulièrement fourni lorsqu'il s'agit de préserver des espaces et milieux d'intérêt régional ou national, les « cœurs de nature » (Natura 2000, RNN, RNR, ENS, APB, etc.). Mais ces protections sont lourdes à mettre en place et relèvent exclusivement d'initiative étatique (ministère ou préfet), régionale ou départementale. De même, la réglementation générale est souvent inopérante sur ce type d'espaces de faible étendue. Dans l'exemple de la zone humide, le drainage n'est soumis à déclaration au titre de la loi sur l'eau qu'à partir d'un seuil de 20 hectares.

Par conséquent, pour la préservation des milieux modestes et d'intérêt seulement local, ceux qui constituent la majeure partie de « la trame », il n'existe aucun outil directement mobilisable à l'initiative locale en dehors de ceux du plan local d'urbanisme (communal ou intercommunal)⁸. Et ces derniers ont leurs propres limites, d'où la nécessité impérieuse de les renforcer et compléter.

8. La loi ALUR a légèrement renforcé cet « outillage » du PLU(i) en faveur de la protection et de la reconquête des continuités écologiques, notamment en permettant aux collectivités d'instituer des « emplacements réservés », sorte de réserve foncière permettant d'acquérir puis de recréer des milieux favorables aux continuités écologiques.

Les pistes pour une meilleure prise en compte de la biodiversité dans la planification

Ainsi, l'adaptation des outils existants constitue le levier indispensable pour permettre à la planification de jouer son rôle en faveur d'une meilleure préservation de la biodiversité locale. D'ores et déjà, deux pistes de réflexion se dessinent pour travailler à l'adaptation de ces outils existants : l'« espace de continuités écologiques » et le « plan local d'aménagement et de gestion de l'espace » (sorte de PLU au champ d'action plus large).

UN OUTIL « LEVIER » : L'ESPACE DE CONTINUITÉS ÉCOLOGIQUES

Les débats dans le cadre de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages de 2016 ont conduit à l'adoption d'une disposition nouvelle appelée « Espace de continuités écologiques » (ECE) au travers des articles L113-29 (classement) et L113-30 (mise en œuvre) du code

de l'urbanisme. C'est un outil mobilisable volontairement par les collectivités dans le cadre de l'élaboration de leur plan local d'urbanisme afin de « classer (...) des éléments des trames verte et bleue, définies aux II et III de l'article L. 371-1 du code de l'environnement, qui sont nécessaires à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ».

Malheureusement, cette disposition ne crée pas de moyens juridiques nouveaux et permet seulement d'orienter les collectivités vers la mobilisation de plusieurs outils existants du code, de rassembler en quelque sorte ce qui existe sous une enseigne commune. Il s'agit donc seulement d'un ECE d'« affichage ». L'ECE dans ce format ne permet pas d'étendre les capacités pour les collectivités d'édicter des règles et des prescriptions opérationnelles et précises. Par conséquent, il n'est toujours pas possible pour un élu, du moins dans une sécurité juridique qu'il peut légitimement souhaiter, de maintenir le caractère humide d'une zone (autrement dit d'interdire son drainage) ou d'empêcher le retournement d'une prairie remarquable, et donc de préserver de l'artificialisation ces espaces. En effet, comme indiqué plus haut, certaines collectivités volontaires ont entrepris de faire

évoluer le droit en utilisant des outils existants en faveur de la protection et de la gestion de la biodiversité. Mais ces expérimentations locales sont systématiquement attaquées par des opposants de principe à la réglementation. La jurisprudence étudie, vérifie et parfois intègre ces avancées. Mais pour que ces pratiques se diffusent massivement, ce mode d'évolution lente et risquée du droit à l'initiative de pionniers est insuffisant : il faut à l'avenir que le droit évolue par la voie législative, qu'il habilite explicitement – ce qui n'est pas le cas aujourd'hui – les collectivités à édicter des règles de protection et de gestion des milieux naturels, et à les faire appliquer. Et l'ECE tel que créé dans la loi pour la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016 ne permet pas, en l'état, de répondre à ce besoin.

Pourtant, quand les réflexions sur l'ECE ont débuté, la volonté de créer de nouveaux outils et de nouveaux droits d'agir était là. Il serait donc dommage de rester sur cette avancée seulement symbolique. Il est nécessaire de poursuivre vers une réflexion plus large favorisant la prise en compte de la dimension fonctionnelle de la TVB dans les documents d'urbanisme, actuellement insuffisante.

Ainsi, cet ECE aujourd'hui symbolique pourrait aisément évoluer

en quelque chose de plus opérationnel, au service des communes et intercommunalités qui sont les mieux placées pour traduire les enjeux locaux de biodiversité de façon adaptée et en fonction des caractéristiques et des sensibilités locales.

Les besoins opérationnels pour répondre à ces enjeux sont de quatre types :

- obtenir un régime d'interdiction de plein droit de toute intervention compromettant la préservation/remise en bon état des continuités écologiques inspirés du régime d'interdiction de plein droit du défrichement appliqué pour l'Espace boisé classé, et à l'avenir applicable à la protection de toutes les formations végétales ouvertes (landes, prairies, pelouses, etc...) ainsi qu'aux sols qui les supportent ;

- avoir la capacité de prescrire des obligations de gestion pour lutter contre les dynamiques naturelles d'appauvrissement biologique (voir introduction) telles que l'enfrichement et le boisement au détriment de landes, pelouses ou prairies abandonnées par l'agriculture⁹ ;

- avoir une complémentarité avec l'Espace boisé classé, l'ECE pouvant être mobilisé à la place ou en complément de l'EBC sur certaines formations boisées de type haies, arbres isolés ou sur des continuités écologiques constituées d'une mosaïque de milieux comprenant des formations boisées pour lesquels l'interdiction de plein droit du défrichement et le régime de déclaration préalable des coupes-abattages ne sont pas forcément écologiquement pertinents (exemple : nécessité de maintenir une clairière en milieu boisé car abritant des micro-milieux semi-ouverts remarquables) ;

- pouvoir mobiliser l'outil tant dans les documents d'urbanisme (intégrant le PLU(i) ou le plan local d'urbanisme intercommunal) que dans les petites communes qui n'en sont pas dotées.

Pour conclure, le renforcement de cet outil ECE dans le code de l'urbanisme permettrait : 1/ d'empêcher la destruction d'autres formations végétales que les milieux boisés (zones humides, milieux ouverts...) et pour les collectivités, 2/ d'assurer pleinement leurs responsabilités au

regard de la loi, en précisant bien qu'il s'agit de compléter la « boîte à outils » existante mais que l'utilisation *in fine* de ce dispositif renforcé resterait volontaire pour les élus, et bien sûr en concertation avec les acteurs locaux.

DE LA PLANIFICATION À LA GESTION : VERS LE PLAGE

Au delà de la création d'un outil, aller plus loin dans la capacité des documents de planification, notamment des PLU(i), à traduire les enjeux de biodiversité suppose une évolution majeure du droit actuel. D'outils de planification de « ce qui se construit », les plans locaux pourraient alors utilement évoluer et rapprocher la planification de la gestion. Il n'y a en effet pas de raison valable pour que les petits espaces de biodi-

versité ordinaire soient privés des statuts de protection et des règles de gestion dont bénéficient les espaces de biodiversité majeure. Et seules les collectivités locales (communes et établissements publics de coopération intercommunale) sont à même de mettre en œuvre ces statuts et ces règles dans le cadre d'une bonne gouvernance.

Dans un article publié en 2015 dans le numéro 2 de cette revue, Gilles Pipien va jusqu'à parler de concevoir des PLAGES, ou plans locaux d'aménagement et de gestion de l'espace et des sols, couvrant l'ensemble du territoire communal, urbain et non urbain. Ces PLAGES « *devraient, toujours sur la base du PADD (Projet d'aménagement et de développement durable), non seulement*



9. A l'instar des dispositions du code forestier (article L 131-10 et suivants) qui organisent les obligations de débroussaillage des propriétés et de leurs abords pour prévenir les incendies (et permettent à la puissance publique de se substituer aux propriétaires négligeants et à leurs frais), il serait parfaitement imaginable de prescrire des obligations d'entretien des milieux à fort enjeux de biodiversité menacés par l'absence d'entretien, et en cas de non-exécution, de permettre à la puissance publique d'agir aux frais du propriétaire négligeant.

marquer la fameuse frontière urbain-constructible/non-urbain-non constructible, mais surtout donner des orientations sur les modes d'utilisation et donc, en non-urbain, sur la gestion des sols au regard d'enjeux environnementaux autant qu'économiques (par exemple via des infrastructures agro-écologiques), sur les services écologiques à maintenir, restaurer, et éventuellement rémunérer. Leurs règles (à la fois sur l'urbain et le non-urbain), ou leurs recommandations guideraient l'utilisation des sols, urbains et non urbains. Ces démarches menées en concertation, provoqueraient le nécessaire et fructueux dialogue entre tous les acteurs – à commencer par les élus, les habitants, l'État et les agriculteurs – entre le foncier patrimoine et l'utilisation économique et sociale de ce foncier ». Voici la manière dont il explicite ce besoin de dialogue entre le « plein » (les espaces urbains) et le « vide » (les espaces naturels et agricoles) ; un dialogue faisant actuellement défaut. L'ambition est de taille et sa traduction opérationnelle mérite d'être précisée, d'où le besoin de lancer rapidement une réflexion autour de ce nouveau paradigme et d'expérimenter des premiers PLAGES avec les élus de collectivités

10. Source : « Guide ABC : s'approprier et protéger la biodiversité de son territoire », rédigé en 2014 par Humanité et Biodiversité et France Nature Environnement, avec le soutien du Ministère de l'écologie.

volontaires. Bien sûr, ces PLAGES s'appuieraient sur les dispositifs d'amélioration de la connaissance existants, tels les Atlas de la biodiversité communaux (ABC), qui mériteraient d'être généralisés à l'ensemble du territoire national¹⁰. Ils respecteraient également les procédures existantes de participation. En effet, il est indispensable d'associer la population à l'élaboration des règles et des prescriptions de gestion de ces espaces : les règles de protection édictées dans un document local n'ont de chances d'être respectées et efficaces que si elles sont non seulement connues, mais également comprises.

Conclusion et perspectives

Ces questions d'évolution du droit de l'urbanisme interpellent le dispositif de Trame Verte et Bleue (TVB) à un moment où la question de son intégration dans les documents de planification est au cœur des discussions. En effet, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 (dite loi NOTRe), modifie l'organisation de la planification.

Désormais, le Schéma régional de cohérence écologique, un des piliers de la politique TVB, intègre un schéma régional plus englobant et nouvellement créé : le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). La loi NOTRe a ainsi prévu qu'un certain nombre de schémas régionaux, dont le SRCE, soient absorbés par le SRADDET au motif de simplification. L'ordonnance du 27 juillet 2016 confirme cette absorption et prévoit deux dispositions concernant la trame verte et bleue : 1/ le SRADDET devra prendre en compte les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques et 2/ le comité régional de la biodiversité (qui se substitue au comité régional TVB) institué par la loi pour la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016 sera associé à l'élaboration du SRADDET. Malgré ces deux dispositions, cette absorption ne va pas être simple et fragilise la politique Trame verte et bleue.

En définitive, un schéma régional de ce format nécessitera des diagnostics sur les enjeux secto-

riels et des phases de concertation plus longues et avec des acteurs plus nombreux. Par conséquent, le processus d'élaboration risque d'être long et difficile. Au vu de ces changements et difficultés à venir, le rôle à jouer des documents d'urbanisme et des collectivités infrarégionales dans la mise en œuvre de la TVB sur le territoire sera d'autant plus important. Politique récente d'à peine sept ans, tout reste à faire pour la traduire en actions. Et les documents d'urbanisme se révéleront – à l'avenir – comme le meilleur tremplin de cette mise en œuvre. D'où le besoin de les adapter, de renforcer leur caractère prescriptif et d'élargir leur champ d'action. On peut espérer que la toute jeune Agence française pour la biodiversité¹¹ et les futures Agences régionales de la biodiversité associées s'approprient cet enjeu, et accompagnent les élus dans la prise en compte de la dimension fonctionnelle de la TVB. Sa traduction dans les documents d'urbanisme revêt une importance cruciale au regard des évolutions réglementaires récentes dans le domaine de la planification territoriale, et compte tenu de l'urgence à réduire l'impact de l'artificialisation. ❁

11. L'Agence française pour la biodiversité a été créée au 1er janvier 2017. Elle regroupe l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, l'Agence des aires marines protégées, l'Atelier technique des espaces naturels et Parcs nationaux de France. Ils seront prochainement rejoint par les personnels de la fédération des conservatoires botaniques nationaux et une partie des personnels du Muséum national d'Histoire naturelle.

