

Avis de l'autorité administrative compétente en matière d'environnement
au titre de l'article L.122-7 du code de l'environnement

Schéma régional de cohérence écologique de Champagne-Ardenne

L'État et le conseil régional de Champagne-Ardenne ont élaboré conjointement, conformément à l'article L.371-3 du code de l'environnement, le schéma régional de cohérence écologique (SRCE). Document de référence de la trame verte et bleue à l'échelle régionale, le SRCE vise à identifier, afin de mieux le préserver, le réseau écologique régional. Il constitue la base des politiques publiques de préservation et de restauration des continuités écologiques à l'échelle de la région.

Conformément aux dispositions des articles R.122-17 et R.122-19 du code de l'environnement, le schéma fait l'objet d'une évaluation environnementale et est soumis à l'avis du préfet de la région Champagne-Ardenne, autorité de l'État compétente en matière d'environnement. Cet avis porte sur la qualité du rapport environnemental ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet de schéma. Il est joint au dossier de consultation du public.

Le directeur de l'agence régionale de santé ainsi que les préfets des Ardennes, de l'Aube, de la Marne et de la Haute-Marne, au titre de leurs compétences en matière d'environnement, ont été consultés lors de l'élaboration du présent avis.

Cet avis ne présume pas des avis et décisions qui seront rendus lors de l'instruction des différentes procédures auxquelles le document peut être soumis.

1. Contexte de l'avis

La fragmentation des espaces naturels est identifiée comme l'une des principales causes de la perte de biodiversité. Afin d'enrayer cette perte de biodiversité, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a prévu l'élaboration d'orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, adoptées par décret le 20 janvier 2014. Ces orientations sont déclinées dans chaque région à travers un schéma régional de cohérence écologique, qui constitue le document de référence pour la mise en œuvre de cette politique à l'échelon régional.

Ce schéma doit contenir différents volets :

- un diagnostic du territoire régional et une présentation des enjeux relatifs à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques à l'échelle régionale ;
- un volet présentant les continuités écologiques retenues pour constituer la trame verte et bleue et identifiant les réservoirs de biodiversité et les corridors qu'elles comprennent ;
- un atlas cartographique au 1 / 100 000 e ;
- un plan d'actions stratégique ;
- un dispositif de suivi et d'évaluation ;
- un résumé non technique.

Il est élaboré, mis à jour et suivi conjointement par la Région et l'État, en association avec un « comité régional trame verte et bleue » (CR-TVB). La composition du CR-TVB de Champagne-Ardenne a été décidée conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional le 21 mars 2013. Ce comité est constitué de 78 membres, répartis en 5 collèges, comprenant des représentants de collectivités territoriales, de services de l'État, d'organismes socio-professionnels, d'associations de protection de la nature, ainsi que de scientifiques et personnalités qualifiées.

Le SRCE est, par nature, un document de planification favorable à l'environnement. Aussi, au-delà de l'identification de l'impact environnemental du schéma, qui est théoriquement positif, l'évaluation environnementale doit permettre de vérifier la cohérence du document, la prise en compte des autres politiques publiques en faveur de l'environnement et son adéquation avec les ambitions affichées. C'est sur ces aspects que s'est portée l'attention de l'autorité environnementale.

2. Qualité du dossier et du rapport environnemental

Les documents présentés sont clairs et pédagogiques. Le dossier présente en détails la finalité du SRCE, le cadre national dans lequel il s'intègre, son processus d'élaboration et les modalités de sa mise en œuvre. Le rapport environnemental est complet et aborde toutes les thématiques requises par le code de l'environnement. Il est accompagné d'un résumé non technique qui expose les conclusions de l'évaluation environnementale sous une forme adaptée au public.

A. Présentation du schéma et articulation avec les autres documents de planification

Le dossier dans son ensemble, et le rapport environnemental en particulier, s'attachent à présenter les tenants et aboutissants du SRCE. Le processus d'élaboration du schéma ainsi que le cadre juridique dans lequel il s'inscrit sont décrits en détails. Les contraintes d'élaboration et les limites relatives à sa mise en œuvre sont également clairement exposées.

Le SRCE est constitué de trois parties principales : les enjeux en matière de continuités écologiques définis à l'issue d'un diagnostic, la cartographie et le plan d'actions. Le rapport environnemental évalue la cohérence de ces éléments entre eux.

Globalement, les enjeux identifiés sont bien cartographiés et correctement couverts par le plan d'actions. Quelques manques sont identifiés, généralement expliqués par un déficit de données disponibles (concernant, par exemple, les têtes de bassins versants, les peuplements forestiers, la trame « aérienne »¹, les conséquences du changement climatique). Bien que le rapport environnemental ne le mentionne pas, le plan d'actions stratégique comprend des actions de développement de la connaissance, destinées à combler ces lacunes.

Le rapport analyse également en détails la cohérence externe du SRCE, c'est-à-dire son articulation avec les autres documents de planification et politiques publiques, par exemple avec les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. Il montre ainsi comment la trame verte et bleue régionale s'intègre aux grandes continuités écologiques cartographiées à l'échelle nationale.

Le SRCE tient compte des orientations relatives aux milieux naturels et à la biodiversité des autres documents de planification, en particulier les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Dans le domaine de l'eau, il tient également compte des périmètres de protection des captages d'eau potable. En revanche, le document ne fait pas mention des aires d'alimentation de captages, qui concernent des superficies parfois importantes et auxquelles sont attachés des plans d'actions qui devront être pris en compte dans les déclinaisons locales de la trame verte et bleue.

La cohérence du SRCE avec les différents documents et politiques susceptibles d'intégrer des éléments relatifs à la trame verte et bleue a été recherchée lors de son élaboration et continuera d'être recherchée lors de sa mise en œuvre. Une liste non exhaustive des documents et politiques concernés est présentée dans le rapport. On note l'absence de cette liste des documents relatifs au risque inondation, notamment les plans de gestion du risque inondation (PGRI).

1 La définition d'une trame aérienne, correspondant aux besoins en continuités écologiques des espèces volantes, n'est pas explicitement prévue par la réglementation, cependant le schéma identifie un enjeu important sur cette thématique. Il n'a pas été possible d'identifier une réelle trame, composée de réservoirs de biodiversité et de corridors de déplacement, mais les couloirs de migration identifiés dans le schéma régional éolien ont été intégrés au SRCE en tant qu'éléments non réglementaires.

Enfin, le plan d'actions stratégique du SRCE établit, pour chaque action proposée, un lien avec les actions correspondantes du programme d'action de la charte de la biodiversité élaborée par la Région.

B. Analyse de l'état initial de l'environnement et de ses perspectives d'évolution

Le rapport présente une analyse très complète des différentes composantes de l'environnement dans la région : milieux naturels et biodiversité, paysages, ressource en eau, qualité de l'air, énergie et gaz à effet de serre, ressources minérales, gestion des déchets, sites et sols pollués, nuisances sonores, risques naturels, risques technologiques. Cette description est claire et bien illustrée.

Le rapport dégage les atouts, faiblesses, opportunités et menaces qui caractérisent chaque thème étudié dans le cadre régional. Il analyse également le lien entre ce thème et le champ d'action du SRCE afin d'évaluer sa capacité d'action et de dégager les enjeux de son élaboration.

Le rapport identifie ainsi 14 enjeux environnementaux du SRCE, mais montre que celui-ci ne dispose de leviers d'action significatifs que pour la moitié d'entre eux, relatifs à la biodiversité, aux paysages et à la ressource en eau (les interactions du SRCE avec des thématiques comme la qualité de l'air, les nuisances sonores ou les risques naturels sont jugées trop faibles pour que le schéma puisse produire des effets significatifs dans ces domaines).

Ces enjeux principaux sont proches, par nature, des enjeux régionaux en matière de continuités écologiques étudiés en détails dans la partie « diagnostic » du SRCE. Dans ces domaines, les deux documents (diagnostic du SRCE et rapport environnemental) identifient des enjeux qui semblent identiques mais en adoptant des formulations différentes. Par exemple, le diagnostic évoque la nécessité de « *favoriser une agriculture, une viticulture et une sylviculture diversifiées, supports de biodiversité et de continuités écologiques* » quand le rapport environnemental parle de « *concilier activités agricoles, viticoles et sylvicoles et préservation des milieux naturels et de la biodiversité (et notamment de la biodiversité ordinaire)* ». Ces différences de formulation ne semblent pas justifiées et peuvent nuire à la compréhension du document.

Les opportunités et menaces mises en évidence lors de l'analyse dégagent des tendances d'évolution permettant au rédacteur du rapport environnemental de construire un scénario « au fil de l'eau » d'évolution de l'environnement en l'absence de SRCE. Ce scénario n'est pas exposé explicitement dans le rapport, mais permet de mettre en avant la valeur ajoutée du SRCE par rapport aux différentes politiques publiques déjà mises en œuvre. Le rapport montre que c'est dans les domaines de la biodiversité et des paysages que cette valeur ajoutée apparaît la plus importante : le SRCE apporte un cadre global et cohérent à l'échelle de la région aux outils actuels orientés sur la protection ponctuelle d'éléments naturels dits « remarquables ».

C. Exposé des solutions de substitution et justification des choix opérés

Le rapport expose en détails le processus d'élaboration du document, le dispositif de concertation mis en place et les choix méthodologiques retenus pour cartographier la trame verte et bleue de Champagne-Ardenne. Il retrace les différents choix effectués au fil de l'élaboration du document : choix des éléments à intégrer à la cartographie et de leur mode de représentation, évaluation de la fonctionnalité de ces éléments et définition de leur objectif de préservation ou de remise en état, choix pour la définition du plan d'actions stratégique.

Les choix méthodologiques présentés relèvent assez peu de décisions prises par le comité en charge de l'élaboration du schéma en vue d'une plus grande efficacité de celui-ci. En effet, ces choix ont souvent été imposés par la fiabilité des données disponibles. Quelques alternatives aux solutions retenues sont présentées, sous la forme de méthodes d'analyse qui ont du être abandonnées faute de connaissances suffisantes ou se sont révélées inadaptées à l'échelle de travail du SRCE (en particulier la méthode de modélisation par « coût-déplacement » pour la définition des corridors écologiques, pertinente à l'échelle locale mais qui s'est révélée peu efficace à l'échelle régionale).

Le rapport explicite les principes retenus pour l'élaboration du plan d'actions, sans justifier les choix vis-à-vis d'alternatives éventuelles. Il montre que ces choix ont surtout été guidés par les caractéristiques du schéma et le contexte réglementaire dans lequel il s'applique : vocation intégratrice des politiques en faveur de la biodiversité, caractère non-opposable au tiers, absence de moyens spécifiquement dédiés à sa mise en œuvre.

D. Analyse des incidences prévisibles du schéma sur l'environnement

Le rapport analyse de façon synthétique les incidences prévisibles de la cartographie de la trame verte et bleue et du plan d'actions stratégique du SRCE sur les différentes composantes de l'environnement. Il met en évidence les incidences positives du schéma sur les milieux naturels, la biodiversité et, plus indirectement, sur les paysages et la ressource en eau.

Aucune incidence négative notable n'est relevée, mais le rapport souligne quelques risques, le schéma pouvant constituer une contrainte pour le développement d'ouvrages nécessaires au développement des énergies renouvelables, à l'exploitation raisonnée des ressources minérales (risque de concentration des carrières ou de surexploitation de certains gisements) ou à la gestion des déchets. L'importance de l'accompagnement des porteurs de ces projets par l'autorité administrative dans la prise en compte des continuités écologiques est soulignée.

L'autorité environnementale note que la question des espèces invasives est peu abordée dans le rapport. Or, il apparaît plausible que l'amélioration des continuités écologiques bénéficie également à ces espèces, dont la propagation pourrait contrarier l'effet positif du corridor écologique recherché. Faute de données détaillées, ce risque n'est pas analysé et ne fait l'objet d'aucune mesure spécifique dans le plan d'actions.

De même, l'impact du schéma sur l'utilisation des sols n'est pas traité en tant que tel. Dans certaines zones, il est concevable que la trame verte et bleue définie par le schéma constitue une contrainte pour le développement de l'urbanisation ou l'évolution des pratiques agricoles. Il aurait été pertinent d'évaluer les effets indirects du SRCE dans ces domaines.

E. Évaluation des incidences Natura 2000

L'évaluation des incidences du SRCE sur les sites Natura 2000 est synthétique. Le rapport souligne que 84 % des sites Natura 2000 de la région², comprenant notamment toutes les zones spéciales de conservation (désignées en raison des habitats naturels et des espèces qu'elles abritent), sont intégrés à la trame verte et bleue régionale et bénéficieront ainsi d'une prise en considération accrue, notamment lors des l'élaboration des documents d'urbanisme.

En outre, le maillage de l'espace identifié dans le SRCE permet des possibilités de connexion entre les sites, favorisant la logique de réseau du dispositif Natura 2000. Les incidences du schéma sont donc globalement positives. Néanmoins, le rapport indique que le rétablissement des continuités écologiques peut nuire à la conservation de certains sites actuellement caractérisés par leur isolement : c'est notamment le cas des sites abritant des populations d'écrevisses à pattes blanches, pour lesquelles le rétablissement de continuités écologiques pourrait nuire en favorisant la colonisation par des espèces d'écrevisses exotiques.

F. Dispositif de suivi

Le rapport environnemental présente succinctement le dispositif de suivi et d'évaluation du SRCE, décrit en détails dans le tome 6 du dossier. Ce dispositif s'appuie sur 20 indicateurs, dont 18 sont issus d'un cadrage national commun à tous les SRCE. Ces indicateurs permettront de suivre l'évolution des continuités écologiques, la mise en œuvre du plan d'actions stratégique et la déclinaison du SRCE dans les territoires. Les indicateurs proposés apparaissent pertinents, mais le dossier manque d'informations pratiques sur la mise en œuvre du dispositif :

- les modalités de détermination des indicateurs, notamment de leur état initial, et les modalités de mobilisation des partenaires externes ne sont pas précisées ;
- pour certains indicateurs, l'existence des données de base et la méthode de construction de l'indicateur sont encore incertaines : c'est notamment le cas pour l'indicateur relatif à la fragmentation due aux infrastructures de transport, dont le dossier estime qu'il sera « relativement complexe à créer » ;

² Les zones de protection spéciale (ZPS), sites Natura 2000 désignés au titre de la directive européenne concernant la conservation des oiseaux sauvages, couvrent des superficies souvent très importantes et abritent des habitats naturels hétérogènes, y compris des espaces de grandes cultures présentant un intérêt faible en matière de continuité écologique : elles n'ont pas été retenues en intégralité dans le cadre de la définition des réservoirs de biodiversité.

- les moyens affectés au pilotage et à la réalisation des différents bilans ne sont pas mentionnés.

En outre, le rapport environnemental précise que seule l'atteinte des objectifs du SRCE fera l'objet d'un suivi : les incidences environnementales du schéma ne sont pas intégrées au dispositif, dans la mesure où aucune incidence négative significative n'a été mise en évidence. Ce choix appelle plusieurs remarques :

- d'une part, si aucune incidence négative notable n'a été relevée, l'évaluation environnementale a souligné certains risques liés à la mise en œuvre du SRCE : un bilan exhaustif du schéma nécessiterait de déterminer dans quelle mesure ces risques auront pu être évités ;
- d'autre part, le dispositif de suivi ne doit pas seulement permettre d'apprécier si les incidences négatives ont été évitées, mais plus généralement de confirmer les conclusions de l'évaluation environnementale : il convient donc de vérifier que les incidences positives attendues soient bien réelles, et surtout de s'assurer que le schéma n'ait pas d'effet négatif imprévu.

3. Prise en compte de l'environnement et mise en œuvre du schéma

La volonté de préserver et de restaurer les continuités écologiques a guidé l'élaboration du SRCE. Les habitats naturels, la biodiversité, la ressource en eau et les paysages sont donc au cœur de la trame verte et bleue définie par le schéma. La définition des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques ne s'est pas limitée à une prise en compte des espaces remarquables ou protégés ; ont été intégrés des éléments de biodiversité plus « ordinaire », ce qui permet la constitution d'un réseau écologique cohérent et constitue un message fort à destination des acteurs qui auront à décliner localement le schéma.

La large place laissée à la concertation tout au long de l'élaboration du schéma a permis une bonne intégration des enjeux liés aux autres composantes de l'environnement et aux activités humaines. Ainsi, en favorisant la préservation des cours d'eau, des zones humides et de certains espaces boisés, le schéma pourra avoir des effets indirects dans les domaines de la préservation de la ressource en eau ou de la prévention des risques (inondation, glissement de terrain).

Le dossier souligne bien les limites inhérentes à la portée réglementaire du SRCE. Celui-ci n'est pas accompagné d'outils financiers ou opérationnels propres, le respect de ses orientations devra être le fruit d'une démarche volontaire des acteurs concernés. Le principal vecteur de déclinaison du SRCE sera sa prise en compte, obligatoire, dans les documents d'urbanisme. La notion de prise en compte impose au document d'urbanisme de ne pas s'écarter des orientations fondamentales du SRCE, sauf exceptions dûment motivées. Ainsi, le schéma constitue essentiellement un élément de connaissance et de sensibilisation à la problématique des continuités écologiques, dont la déclinaison au niveau local passe par la réalisation d'études complémentaires et par l'appropriation de ses enjeux par les acteurs locaux, en premier lieu les collectivités compétentes en matière d'urbanisme.

À travers cette prise en compte dans les documents d'urbanisme, le SRCE pourra avoir des effets indirects notables sur le développement de l'urbanisation : encadrement de l'étalement urbain, modification des formes architecturales, modification des espaces verts, reconversion des friches urbaines... À défaut de pouvoir être étudiés globalement à l'échelle du SRCE, il sera important que ces effets soit pris en compte lors de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme.

Ainsi, l'atteinte des objectifs du SRCE passe par un accompagnement efficace des acteurs du territoire, en particulier les collectivités appelées à prendre en compte le schéma dans leurs documents d'urbanisme. Dans ce cadre, le plan d'actions stratégique propose de nombreuses actions pour accompagner les déclinaisons du SRCE, sensibiliser les acteurs du territoire (collectivités, agences d'urbanisme, bureaux d'études, parcs naturels...) et les former à la prise en compte de la trame verte et bleue.

En complément de ces actions de formation et de façon plus immédiate, il serait intéressant que le schéma intègre les références bibliographiques d'ouvrages et de guides déjà existants sur la prise en compte des continuités écologiques dans les documents d'urbanisme ou les projets d'infrastructure.

Au regard des objectifs fixés, le plan d'actions stratégique apparaît efficace en matière de préservation des continuités existantes. La restauration des continuités dégradées est plus difficile, mais le schéma identifie clairement les problèmes et propose des actions pertinentes. En particulier, le rapport note avec lucidité que la résorption de la fragmentation due aux infrastructures de transport existantes sera particulièrement coûteuse et qu'il convient d'échelonner les ambitions de restauration sur le long terme.

4. Conclusion

Le dossier présenté est de bonne qualité et expose clairement la finalité du schéma et les modalités de sa mise en œuvre. La cartographie, qui constitue la pièce principale du dossier, reste, malgré sa richesse, lisible et facilement exploitable.

Par nature, le SRCE aura un impact positif sur les continuités écologiques et la biodiversité ainsi que, de manière indirecte, sur les paysages et la ressource en eau. L'évaluation environnementale n'a mis en évidence aucune incidence négative notable du projet de schéma sur l'environnement. Néanmoins, il aurait été utile que le dispositif de suivi et d'évaluation permette de s'assurer de cette absence d'effet négatif lors de sa mise en œuvre.

Le caractère schématique du document induit la nécessité de le décliner, de le préciser et de l'adapter à l'échelle locale, en particulier au travers des documents d'urbanisme. Ainsi, l'autorité environnementale souligne l'importance d'un accompagnement méthodologique efficace des acteurs du territoire, en particulier les collectivités, pour l'atteinte des objectifs du schéma régional de cohérence écologique.

Le préfet,

Pour le Préfet et par
délégation
Le Secrétaire général
pour les Affaires Régionales

Benoît BONNEFOI