

L'INTEGRATION DE L'ADAPTATION DANS LES PLANIFICATIONS REGIONALES

Depuis la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, la Région est considérée comme étant l'échelle de référence pour la planification territoriale, notamment en terme de changement climatique. Celle-ci se doit désormais de penser avec cohésion les différentes politiques sectorielles maintenant regroupées dans un seul et unique document appelé schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Section I). S'agissant de l'agriculture, la planification de son adaptation impose à la Région de mener une réflexion sur la préservation des ressources naturelles, que constituent l'eau et la biodiversité, retranscrite ensuite à l'échelle infrarégionale (Section II).

SECTION I : LE SRADDET, LA NOUVELLE FEUILLE DE ROUTE POUR L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe ⁷⁷, renforce le rôle de la Région en matière d'aménagement. Elle impose désormais l'élaboration d'un schéma régional de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) à chacune des nouvelles régions ⁷⁸, à l'exception de certaines collectivités territoriales qui disposent déjà d'un schéma d'aménagement spécifique à portée normative ⁷⁹ (§ 1). En tant que document intégrateur

⁷⁷ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), JO du 8 août 2015

⁷⁸ Nouvelles régions créées par la loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, JO du 17 janvier 2015

⁷⁹ Il en est ainsi : de la région d'Île-de-France qui est déjà dotée du schéma régional d'Île-de-France (SDRIF), prévu aux articles L. 123-1 et suivants et R. 123-1 et suivants du Code de l'urbanisme ; des régions d'outre-mer qui, pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion, disposent d'un schéma d'aménagement

des différents schémas sectoriels, il lui incombe désormais de définir les objectifs de lutte contre le changement climatique et ceux permettant de s'y adapter (§ 2).

§ 1. LA NOUVELLE PLACE DE LA REGION OFFERTE PAR LA LOI NOTRE

La Région se voit dorénavant dotée des compétences nécessaires en vue d'assurer la cohérence des politiques publiques d'aménagement du territoire. Ce faisant, l'article 10 de la loi NOTRe leur confère une dimension intégratrice renforcée (A) et une valeur prescriptive nouvelle (B).

A. La dimension intégratrice renforcée

Dans l'objectif de renforcer la cohérence de l'action publique, notamment au niveau local, le législateur a souhaité mettre un terme à la pluralité des documents de planification régionale existante. En effet, cette multiplication des documents en la matière tend à rendre illisibles les orientations stratégiques relatives aux grandes politiques publiques. Le gouvernement a donc voulu simplifier la hiérarchie des normes afin d'améliorer la lisibilité des politiques. Pour ce faire, il introduit le SRADDET, en remplacement des schémas régionaux d'aménagement de développement du territoire (SRADT), et lui confère une dimension intégratrice nouvelle qui modifie entièrement son contenu ainsi que sa procédure d'élaboration.

En tant que document intégrateur, le SRADDET répond en effet à l'objectif de réunir les différentes sources de planification afin de faciliter la traduction, dans les documents d'urbanisme inférieurs, des objectifs définis à l'échelle régionale⁸⁰. Ce schéma a donc vocation à comporter le contenu et les orientations actuellement fixées dans les documents de planification spécifiques, à savoir le schéma régional des infrastructures de transport (SRIT)⁸¹, le schéma régional de l'intermodalité (SRI)⁸², le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE)⁸³ ainsi que le schéma régional de cohérence écologique (SRCE)⁸⁴.

régional (SAR), prévu et codifié aux articles L. 4433-7 et suivants et R. 4433-1 et suivants du CGCT ; de la collectivité territoriale de Corse (CTC) dotée du plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC), prévu et codifié aux articles L. 4424-9 et suivants et R. 4421-1 et suivants du CGCT.

⁸⁰ CGCT, art. L. 4251-1 al 2 : « Ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets ».

⁸¹ C. transp., art. L. 1213-1

⁸² C. transp., art. L. 1213-3-1

⁸³ C. env., art. L. 222-1

⁸⁴ C. env., art. L. 371-1 et suivants

Pour ce faire, le gouvernement a été habilité, par l'article 13 de la loi NOTRe, à légiférer par ordonnance pour prendre les mesures de coordination rendues nécessaires par l'absorption de ces schémas sectoriels dans le SRADDET. C'est donc l'ordonnance du 27 juillet 2016⁸⁵ qui procède à ces coordinations.

Se pose toutefois la question de l'intégration de ces documents au sein du SRADDET. Puisque l'objectif est d'éviter une juxtaposition des schémas existants, il est nécessaire de parvenir à élaborer une politique transversale non cloisonnée, qui met en œuvre un véritable projet de territoire. Ceci suppose un dispositif d'élaboration innovant entre les services de la Région et également entre celle-ci et ses différents partenaires. La loi NOTRe le prévoit, en énonçant des principes de co-élaboration du SRADDET entre la Région et les territoires de projet. Les acteurs locaux y seront également associés et pourront émettre des propositions.

Le SRADDET semble être un outil pertinent, puisque la planification territoriale allie désormais aménagement, biodiversité, énergie, climat, déchets et transports dans un seul et même schéma, ce qui devrait la rendre plus efficace. Néanmoins, les auteurs de ce document seront confrontés à la complexité des schémas à rassembler.

B. Une valeur prescriptive nouvelle

La portée du SRADT était quasi nulle puisque sensiblement affectée par l'absence de caractère contraignant. En réalité, ce schéma, dont l'élaboration n'est pas obligatoire, ne constitue qu'un document d'aménagement indicatif. Ainsi, les documents locaux d'urbanisme tels que les SCoT ou les PLU n'ont pas à s'articuler avec le SRADT puisque ses orientations et ses objectifs n'ont pas à être retranscrits sous quelque forme que ce soit. Par conséquent, le SRADT ne s'inscrit pas dans la hiérarchie des normes, du moins en matière d'urbanisme.

Le législateur a donc voulu attribuer au SRADDET un caractère normatif afin d'en faire un outil pilote des différentes politiques publiques. Pour ce faire, il insère, d'une part, l'obligation de prise en compte de ses objectifs et, d'autre part, de compatibilité avec ses règles générales figurant dans le fascicule qui le compose⁸⁶. L'article L. 4251-1 du CGCT précise que le SRADDET reprend « les éléments essentiels » des schémas auxquels il se substitue. Par conséquent, les régions ne sont pas contraintes de reprendre l'ensemble des éléments des schémas existants. Ainsi, il y a lieu de distinguer les éléments qui sont repris dans les objectifs du document et pour lesquels s'impose une obligation de prise en compte, de ceux qui sont

⁸⁵ Ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JO du 28 juillet 2016

⁸⁶ CGCT, art. L. 4251-3

repris dans le fascicule et qui doivent alors être compatibles avec les règles d'urbanisme en vigueur.

La prise en compte suppose, pour les plans et les schémas, de ne pas ignorer les objectifs du SRADDET et de vérifier l'adéquation des choix retenus avec les dispositions qu'il comprend. S'agissant de la compatibilité, et pour que leur légalité soit admise, les plans et les schémas ne doivent pas compromettre ou contrarier l'application de la norme supérieure. Ce rapport de compatibilité permet de renforcer les compétences de la Région en matière de planification territoriale.

Par conséquent, la Région, par l'intermédiaire des SRADDET, est compétente pour énoncer des règles avec lesquelles les SCoT et les PLU, en l'absence de SCoT, doivent notamment être compatibles⁸⁷. Ainsi, les orientations de l'ensemble des politiques sectorielles regroupées au sein du schéma devront se retrouver dans ces documents d'urbanisme. Il s'agit là d'un changement significatif dans le paysage de la planification territoriale. En pratique, la mise en compatibilité avec les règles du fascicule sera faite, par les documents d'urbanisme, lors de leur première révision suivant l'approbation du schéma.

§ 2. LA STRATEGIE D'ADAPTATION DANS LES SRADDET

Initialement mise en œuvre par le SRCAE, la stratégie d'adaptation est maintenant reprise par le SRADDET du fait de son rôle intégrateur (A). De ce fait, la Région dispose désormais des moyens d'agir en amont, notamment en vue de poser les éléments de cadrage pour adapter l'agriculture (B).

A. L'absorption du SRCAE par le SRADDET

Instaurés par la loi Grenelle II, les « anciens » SRCAE⁸⁸ sont élaborés conjointement entre le préfet de région et le président du conseil régional et approuvés par le préfet de région. Ces schémas ont pour objectif d'atténuer les effets du changement climatique et d'appliquer les objectifs fixés au niveau européen, à savoir la division par quatre des émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 en maîtrisant l'énergie. Pour ce faire, ils définissent un cadre d'objectifs et d'orientations partagés entre l'État et chaque région. Ils fixent notamment « les orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter ». Les SRCAE ne constituent pourtant que de larges cadres fixant de grandes orientations puisqu'ils ne s'appliquent qu'indirectement aux documents d'urbanisme. En effet, ils se déclinent en leur sein via le rapport de compatibilité qui les lie aux plans climat, lesquels doivent être pris en compte par les SCoT et les PLU.

⁸⁷ C. urb., art. L. 131-2 pour le SCoT et art. L. 131-7 pour le PLU

⁸⁸ C. env., art. L. 222-1 à 3

Dès lors, avec son intégration dans le SRADDET, le SRCAE occupe une place plus importante dans la hiérarchie des normes puisqu'il sera directement pris en compte par les documents d'urbanisme.

Ainsi, en matière de lutte contre le changement climatique, le SRADDET complètera l'approche concernant l'adaptation climatique par une approche liée à l'aménagement du territoire. Ainsi, il permettra notamment de préserver et de pérenniser les espaces agricoles, forestiers et naturels, pour leur fonction « puits de carbone » et mais également celle d'« îlots de fraîcheur ».

B. La planification de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique dans le SRADDET

Les surfaces agricoles occupent encore une grande partie de la superficie nationale. En conséquence, l'agriculture recouvre des enjeux économiques, environnementaux et de création d'emplois majeurs. Alors que ce secteur ne relève pas en premier lieu des compétences de l'administration locale, cette dernière dispose d'éléments nécessaires, en coopération avec les acteurs agricoles, pour orienter, définir et mettre en place des actions adaptées à chaque territoire, en particulier en matière d'adaptation au climat. En effet, on a pu voir que l'échelon régional constitue l'échelle pertinente pour répondre aux enjeux environnementaux auxquels l'agriculture est confrontée. Les politiques publiques locales ont donc un rôle à jouer dans l'accompagnement du secteur agricole pour y répondre.

Bien que la prise en compte de la thématique adaptation par les collectivités soit assez récente, elle ne cesse de progresser depuis l'instauration des SRCAE et prend un nouveau souffle avec son intégration dans le SRADDET. Ainsi, ce nouveau schéma fixe à moyen et long terme, dans son rapport de présentation, les objectifs en matière de « lutte contre le changement climatique »⁸⁹. Le schéma fixe également des règles générales, qui sont énoncées dans le respect des compétences de l'Etat et des autres collectivités territoriales, pour contribuer à atteindre les objectifs mentionnés ci-dessus. Ces règles sont regroupées dans un fascicule comportant plusieurs chapitres thématiques. Il précise enfin les modalités de suivi de l'application des règles et de l'évaluation de leurs incidences. En dernier lieu, et afin d'illustrer les objectifs fixés par le document, le schéma est constitué d'une carte synthétique. Toutefois, le texte précise que celle-ci n'est qu'« indicative » et ne figure d'ailleurs pas en tant qu'élément constitutif du SRADDET opposable au SCoT et au PLU⁹⁰. Pourtant, l'intégration au sein du SRADDET de schémas comportant eux-mêmes des documents graphiques – tels que la Trame verte et bleue des SRCE

⁸⁹ CGCT, art. L. 4251-1

⁹⁰ CGCT, art. L. 4251-3

– « justifierait pleinement que la carte de synthèse du SRADDET, déclinée en plusieurs documents, puisse être opposable dès lors qu'elle retranscrirait les règles du fascicule » soulèvent Thomas Gilliocq et Henri Coulombie ⁹¹.

Bien que les impacts du changement climatique sur l'agriculture restent complexes à appréhender, il semble néanmoins acquis que la sensibilité de ce milieu aux évolutions probables est indéniable. Elle nécessite par conséquent d'être examinée avec attention. Cet état de fait justifie alors la nécessité d'intégrer la question du changement climatique, dans la thématique de l'agriculture, au cœur des orientations du SRADDET. Dès lors, on peut imaginer au travers de ce document des mesures d'adaptation aux effets du changement climatique répondant à des problématiques régionales très spécifiques tels que les évolutions de certaines cultures ou celles des pratiques agricoles.

⁹¹ GILLIOCQ T., COULOMBIE H., *Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) : à propos des articles 10 et 13 de la loi NOTRe*, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n°12, 2016

SECTION II : LA PLANIFICATION DE LA PRESERVATION DES RESSOURCES NATURELLES DANS UN CONTEXTE DE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Dans un contexte de changement climatique avéré, l'adaptation d'une activité telle que l'agriculture devient un enjeu majeur. En tant que premier consommateur d'eau et socle d'une biodiversité fonctionnelle dont il est tributaire, la stratégie d'adaptation du secteur agricole doit nécessairement appréhender, d'une part, la gestion durable de la ressource en eau (§ 1) et, d'autre part, la préservation de la biodiversité (§ 2) pour être efficace.

§ 1. LA GESTION DURABLE DE LA RESSOURCE EN EAU

L'intégration de la prise en compte du changement climatique dans les SDAGE est relativement récente (A), ce qui confère à ce document un rôle déterminant dans la mise en œuvre d'une stratégie d'adaptation, à l'échelle du bassin, qui permettrait notamment le maintien de l'économie agricole (B).

A. L'intégration de la prise en compte du changement climatique dans les SDAGE

En France, une grande partie de la réglementation sur l'eau découle de la directive cadre européenne sur l'eau (DCE) ⁹² qui a été transposée en droit français par la loi du 21 avril 2004 ⁹³. Cette DCE est notamment mise en œuvre par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) introduits par la loi sur l'eau de 1992 ⁹⁴. Cependant, la prise en compte du changement climatique et sa notion d'adaptation dans ce domaine n'apparaissent qu'avec la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 ⁹⁵ alors que les milieux naturels sont pourtant considérés dès 1976 ⁹⁶. En conséquence, les SDAGE ont été réactualisés au regard de ces nouveaux objectifs. Désormais, pour la période 2016-2021, ces documents de gestion de l'eau prennent en compte les enjeux du changement climatique. En effet, ils définissent la politique à mener pour retrouver un bon état de toutes les eaux. Pour ce faire, ils proposent des actions par territoire, rassemblées dans un programme de mesures. Les orientations fondamentales qu'ils comprennent visent ainsi à économiser l'eau et à se préparer au changement climatique.

⁹² Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

⁹³ Loi n°2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JO du 22 avril 2004

⁹⁴ Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, JO du 4 janvier 1992

⁹⁵ Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), JO du 31 décembre 2006

⁹⁶ Avec la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JO du 13 juillet 1976

Par leur finalité, les SDAGE contribuent à prévenir ou à résorber les déséquilibres actuels qui pourraient être accentués par le changement climatique, ils définissent ainsi une véritable stratégie d'adaptation. En tant que documents de planification des eaux, ils fixent, pour chaque bassin ou groupement de bassins, des orientations fondamentales de la gestion équilibrée de la ressource et définissent les objectifs de quantité et de qualité des eaux, reprenant ceux de la DCE, ainsi que les aménagements à réaliser.

L'intégration de la prise en compte du changement climatique dans les SDAGE apparaît donc comme étant un complément indispensable aux actions déjà engagées à l'échelle de la Région en matière d'adaptation dans le cadre des PCAET et des nouveaux SRADDET qui doivent d'ailleurs être compatibles avec le SDAGE ⁹⁷.

B. L'adaptation effective de la ressource en eau dans les SDAGE

Pour adapter la ressource en eau dans le secteur de l'agriculture, il est indispensable d'intégrer les enjeux relatifs à l'eau dans la politique de tous les acteurs du territoire. Depuis 2011, la France s'est dotée d'un plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) qui définit des mesures à mettre en place dans les différents secteurs devant faire face aux nouvelles conditions climatiques.

Dans le domaine de l'agriculture, la mesure phare consiste en la promotion « d'une agriculture efficiente en eau » et pour y répondre le PNACC propose d'intervenir sur la demande mais également sur l'offre. Il suggère donc en ce sens d'agir sur la demande en réduisant les besoins des cultures et en améliorant la gestion et l'utilisation de l'eau. En parallèle, il suggère de mener des actions qui visent au développement de la ressource afin d'augmenter l'offre. L'accroissement de cette ressource est en effet possible par la réalisation d'aménagements qui permettent le soutien d'étiage ⁹⁸ ou par la création de retenues de substitution ⁹⁹. Néanmoins, il est important de rester vigilant face à ce type d'installations prévues par le SDAGE. Elles peuvent avoir des effets néfastes sur la ressource en modifiant les régimes hydrologiques, pour l'un, et en entraînant une plus grande évaporation de l'eau, pour l'autre, ce qui réduirait d'autant plus la ressource.

Dans le domaine de l'eau, le plan souligne que le défi à relever est de faire converger une offre en eau qui va nécessairement diminuer avec une demande qui va logiquement augmenter. Il préconise ainsi d'« accompagner [...] une occupation des sols compatibles avec les ressources

⁹⁷ CGCT, art. L. 4251-2

⁹⁸ Le soutien d'étiage consiste à ajouter un débit supplémentaire au débit naturel naturellement trop faible du cours d'eau notamment obtenu en déstockant de l'eau issue de la retenue d'un barrage.

⁹⁹ Il s'agit d'un plan d'eau artificiel qui permet le stockage d'eau en période hivernale et pour lequel le prélèvement est le moins impactant pour le milieu.

disponibles localement » et de « renforcer l'intégration des enjeux du changement climatique dans la planification et la gestion des eaux », en particulier dans la définition des SDAGE. En ce sens, il semble primordial de promouvoir une véritable adéquation entre l'aménagement du territoire et la gestion des ressources en eau qui s'applique aux collectivités locales lors de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme. Pour ce faire, les outils de planification de l'urbanisme doivent intégrer la préservation de l'environnement, et donc la gestion de l'eau, tout au long de leur processus d'élaboration.

Du fait de la relation de compatibilité qui lie le SCoT au SDAGE, ce document d'urbanisme doit être compatible 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 SDAGE ¹⁰⁰. Toutefois, cette obligation ne s'impose au PLU qu'en l'absence de SCoT ¹⁰¹ puisqu'en présence de ce document, le principe de compatibilité limitée s'applique.

Néanmoins, même si la gestion de l'eau devient plus efficiente, il est tout de même nécessaire de penser l'agriculture d'une manière différente. En d'autres termes, ce secteur doit nécessairement se tourner vers des variétés et des systèmes de production plus économes en eau puisque c'est en adoptant des pratiques innovantes que l'agriculture pourra renforcer sa résilience.

§ 2. LA PRESERVATION DE LA BIODIVERSITE

S'agissant des écosystèmes, le PNACC prévoit leur gestion « de manière durable et intégrée pour réduire les pressions induites par le changement climatique et préparer [leur] adaptation ». Dans ce contexte, la Trame verte et bleue, identifiée à l'échelle régionale par le schéma régional de cohérence écologique, constitue l'outil d'aménagement durable qui permet aux collectivités territoriales d'intégrer la biodiversité dans les projets de territoire. Pris en compte dans les documents d'urbanisme (B), cet outil peut également constituer une réponse à l'adaptation au changement climatique (A).

¹⁰⁰ C. urb., art., L. 131-1

¹⁰¹ C. urb., art. L. 131-7

A. Le rôle de la Trame verte et bleue dans un contexte de changement climatique

La relation entre le changement climatique et la biodiversité est reprise dans les documents-cadre relatifs à la politique Trame verte et bleue (TVB) et dans des textes stratégiques liés à l'énergie et au climat comme le PNACC, cité précédemment. Prévue par la loi Grenelle II, la conception de la Trame verte et bleue repose en effet sur trois niveaux de cadrage et de réalisation.

Elle est tout d'abord mise en œuvre par le biais des orientations nationales ¹⁰², également appelées document-cadre. Celles-ci précisent le cadre retenu pour traiter les continuités écologiques à diverses échelles spatiales, identifient les enjeux nationaux et transfrontaliers et précisent les grandes infrastructures ainsi que les priorités ¹⁰³. Au sein de celles-ci, figurent notamment des objectifs pour la Trame verte et bleue qui font référence au changement climatique. En effet, il est précisé que cet outil doit permettre « d'accompagner les évolutions du climat en permettant à une majorité d'espèces et d'habitats de s'adapter aux variations climatiques : en garantissant la présence de nouvelles zones d'accueil de qualité permettant d'anticiper le déplacement des aires de répartition de nombreuses espèces et de leurs habitats ainsi que des habitats naturels, du fait du changement climatique, notamment le déplacement vers le Nord ou en altitude et en préservant des populations d'une espèce en limite d'aire de répartition et en favorisant notamment les stations récentes où les populations sont en croissance » ¹⁰⁴.

La Trame verte et bleue est ensuite retranscrite dans les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) ¹⁰⁵ qui constituent la pierre angulaire de la démarche de préservation de la biodiversité à l'échelle régionale. Néanmoins, ce document a vocation à être intégré dans le SRADDET créé par la loi NOTRe. L'ordonnance du 27 juillet 2016 ¹⁰⁶ précitée précise d'ailleurs, dans son chapitre IV, les mesures de coordination pour l'intégration du SRCE. En outre, le décret du 3 août 2016 ¹⁰⁷ précise les objectifs fixés par le SRADDET notamment en matière de

¹⁰² Les orientations nationales ont été approuvées par 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 (ONTVB), publié au JO du 22 janvier 2014.

¹⁰³ C. env., art. L.371-2

¹⁰⁴ Document-cadre intitulé « Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques », annexe au décret du 20 janvier 2014, p. 6

¹⁰⁵ C. env., art. L. 371-1 et suivants

¹⁰⁶ Ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JO du 28 juillet 2016

¹⁰⁷ Décret n°2016-1071 du 3 août 2016 relatif au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), JO du 5 août 2016

biodiversité. Celui-ci indique que des objectifs de protection et de la restauration de la biodiversité, fondés sur l'identification des espaces formant la Trame verte et bleue, doivent être fixés par le schéma.

Enfin, cet outil est pris en compte dans les documents d'aménagement de l'État et des collectivités territoriales, et notamment dans les documents d'urbanisme.

En visant ainsi à préserver et à remettre en bon état les continuités écologiques, la Trame verte et bleue participe, avec les corridors et les réservoirs de biodiversité, à perméabiliser les espaces et à faciliter le déplacement des espèces vers des milieux plus favorables. Le maintien d'une diversité de continuités écologiques peut ainsi faciliter l'adaptation au changement climatique de l'agriculture grâce aux services rendus par les éléments constitutifs de la Trame verte et bleue, comme par exemple le stockage du carbone dans les sols, pour l'atténuation, mais aussi la contribution à l'augmentation de leur fertilité et leur protection, pour l'adaptation.

Bien que cet outil semble constituer un élément de réponse aux enjeux climatiques, il existe aujourd'hui encore peu de liens entre les thématiques de la biodiversité agricole et celle du changement climatique. Un champ de réflexion reste par conséquent à explorer pour mieux identifier et comprendre le rôle que peut avoir la TVB dans l'adaptation de l'agriculture au changement climatique ; ce qui permettra de faciliter la prise en compte de ces liens dans l'action territoriale des collectivités.

B. La prise en compte de la Trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme

Le code de l'urbanisme prévoit que les collectivités publiques doivent prendre en compte « la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques »¹⁰⁸ dans leurs décisions d'utilisation de l'espace. Par conséquent, l'objectif de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques a donc été intégré dans le champ d'application des SCoT et des PLU.

Le SCoT doit prendre en compte le SRCE¹⁰⁹ notamment au travers de son PADD qui va fixer les objectifs des politiques de remise en bon état des continuités écologiques¹¹⁰. Puis, le DOO va déterminer les modalités de protection des espaces nécessaires à la remise en bon état des continuités écologiques¹¹¹.

¹⁰⁸ C. urb., art. L. 101-2

¹⁰⁹ C. urb., art. L. 131-2

¹¹⁰ C. urb., art. L. 141-4

¹¹¹ C. urb., art. L. 141-10

Quant au PLU, ce document doit prendre en compte le SRCE en l'absence de SCoT¹¹². Pour ce faire, il définit au travers de son PADD les orientations générales des politiques de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques¹¹³. Les documents graphiques du règlement du PLU doivent également faire apparaître, s'il y a lieu, les espaces et secteurs contribuant aux continuités écologiques de la TVB¹¹⁴.

Ainsi, les documents de planification des collectivités territoriales et de leurs groupements doivent prendre en compte le SRCE¹¹⁵ mais pas les orientations nationales. Cette exigence de prise en compte s'apparente à une prise en considération qui génère très peu de contraintes, contrairement à l'obligation de compatibilité qui est analysée comme celle de non-contrariété.

C'est finalement par l'intermédiaire de la planification, et donc des documents d'urbanisme, que les collectivités territoriales peuvent impulser une véritable stratégie d'adaptation climatique de l'agriculture en veillant notamment à préserver, à maintenir ou à créer de la biodiversité. En effet, la conception de la Trame verte et bleue constitue une avancée importante pour le maintien de la biodiversité dans un tel contexte. En permettant, entre autres, le maintien de zones d'accueil et des habitats d'espèces, cet outil contribue, par ricochet, à adapter l'agriculture.

¹¹² C. urb., art. L. 131-7

¹¹³ C. urb., art. L. 151-5

¹¹⁴ C. urb., art. R. 151-43

¹¹⁵ C. env., art. L. 371-3