

Institué par la loi Voynet d'aménagement du territoire de juillet 1999, le schéma des espaces naturels et ruraux (SENR) n'a en principe pour objectif que de visualiser la stratégie de l'Etat à l'égard des espaces protégés et du monde rural, en rangeant par catégorie les territoires selon leurs fonctions. Il servira donc de cadre de référence aux décisions futures de l'administration, y compris à l'égard des administrés. Les indications cartographiques qu'il comportera sont par conséquent loin d'être anodines. A l'instar des schémas directeurs ou des directives territoriales d'aménagement, le rôle indicatif du SENR pourrait se révéler comme un obstacle à la réalisation de certains projets sans pour autant garantir le soutien de l'Etat à ceux qui répondraient fidèlement à la logique qu'il expose. On peut donc légitimement s'inquiéter d'une telle approche qui se traduirait par une spécialisation territoriale excessive peu propice à satisfaire l'ensemble des besoins des populations et plus particulièrement des opérateurs économiques locaux.

Un document évolutif et concerté

Comme pour les 8 autres schémas de services collectifs, le SENR a été élaboré au terme d'une large concertation conduite tant au niveau national qu'au sein de chacune des régions. A côté de la CRADT et- du Conseil Régional, dont l'avis était obligatoirement requis, les parlementaires, les conseils généraux, les associations d'élus et tous les EPCI compétents en matière d'aménagement ont été consultés au cours du 1^{er} trimestre 2001. En principe évolutif, ce document sera régulièrement révisé, et puisqu'il est impossible au niveau national de cerner toutes ses implications locales, c'est donc au niveau régional que la vigilance doit s'exercer pour en corriger les effets négatifs.

Références juridiques

- article 2 de la loi n°99-533 du 25 juin 1999 (JO du 29.06.99)
- Schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux (document soumis à consultation) –Ministère de l'agriculture et de la pêche – Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement –DATAR / automne 2000

Le Schéma en quelques chiffres

Le SENR, c'est :

- ▷ 572 territoires distincts juxtaposés, identifiés à partir d'une grille de 137 mots-clés
- ▷ 6 grandes catégories de territoires :
 - haute montagne ▫ moyenne montagne ▫ collines et coteaux
 - plateaux et plaines ▫ vallées alluviales ▫ littoral

Un cadre de décision

Le schéma des espaces naturels et ruraux (SENR) qualifie d'abord l'ensemble des territoires ruraux en fonction d'une des quatre catégories de "services" qu'ils produisent ou induisent (biodiversité, aménités, ressources naturelles -notamment ressource en eau-, et risques naturels). Les territoires y sont ensuite hiérarchisés en distinguant le type d'intervention qu'ils requièrent de la part de l'Etat : soutien systématique ou ponctuel (en matière agricole et forestière), action de réhabilitation. Les zones à réhabiliter se voient attribuer une vocation principale que l'Etat s'efforcera par son action ou ses décisions de préserver : activité agricole, commerciale, industrielle, de loisir ou encore de production hydroélectrique. Un autre objectif du schéma est d'organiser sur l'ensemble du territoire une trame verte. Supposé encadrer les décisions de l'administration, le SENR a vocation à être opposé aux tiers. Les demandes des administrés, qu'il s'agisse d'autorisations d'urbanisme ou de subventions économiques, devront donc à l'avenir être de préférence conformes, non seulement aux lois et réglementations techniques de leur secteur, mais également au SENR, même si inversement, le SENR en tant que document indicatif, ne génère à charge de l'Etat aucune obligation.

Contacts utiles

- ➔ SGAR M. _____
☎ _____
- ➔ DATAR M. Halvard Hervieu
☎ 01 40 65 12 75

Analyse

1. un tableau de bord au diagnostic sans grande surprise

Bien que de portée prospective modeste, puisqu'il rassemble des orientations déjà fixées ailleurs (lois d'aménagement du territoire, lois d'orientation agricole et forestière, loi sur l'eau, loi SRU...), le schéma permet de disposer d'une vision synthétique d'ensemble des politiques de l'Etat et de faire ressortir certaines carences notamment à l'égard des zones humides ou pour ce qui concerne la connaissance des sols et leur gestion en connaissance de cause.

Les stratégies d'action qui sont associées aux 6 grandes catégories de territoires font ressortir, tout particulièrement pour les zones de montagne ainsi que pour les zones humides, la nécessité de la présence de l'homme pour leur bonne gestion.

Principalement soucieux de maîtriser les conflits d'usage, notamment en zone périurbaine ou dans les corridors fluviaux, le document annonce une politique foncière renforcée ainsi qu'un recours à la concertation locale aux niveaux territoriaux les plus pertinents, et cite à diverses reprises le CTE comme outil essentiel de la gestion des territoires naturels et ruraux.

2. la conjonction entre « rural » et « environnemental »

Avec le SENR, pour la première fois, l'Etat affiche des objectifs qui couvrent la totalité du territoire non urbain en tant que patrimoine à gérer sous sa responsabilité. Si l'Etat est fondé à afficher des objectifs sur les espaces protégés dont il a la maîtrise à travers à des régimes juridiques spécifiques (parcs, réserves, etc...), l'exercice du SENR comporte le risque que cette approche environnementale ne déteigne sur l'action de l'Etat envers le reste du monde rural qui relève d'une problématique tout autre (politique visant en principe une réalité économique spécifique et non un patrimoine naturel particulier).

3. le danger de l'approche par aménités

L'analyse du territoire rural tend à faire ressortir une vision très urbaine de la ruralité, à savoir un espace de récréation et de ressource en biodiversité, « services » qu'il conviendrait d'entretenir à l'usage des populations urbaines.

A ce titre la présentation du réseau écologique national doit être considérée comme une source potentielle d'obstacles en tous genres à l'encontre des possibilités de développement local.

Au total, le projet de schéma des espaces naturels et ruraux, appréhendé au niveau national, ne permet pas de distinguer par le détail les incidences qu'il pourrait avoir sur le terrain, alors qu'il sera employé par les administrations déconcentrées pour appuyer leurs décisions. C'est donc au niveau de leur gestion locale, le document étant par nature évolutif, qu'il conviendra d'exercer la plus grande vigilance pour qu'il n'entre pas en contradiction ouverte avec les perspectives de développement des territoires.

4. les inconnues du développement durable

Affiché en tant qu'objectif majeur du Schéma, le développement durable conduit l'Etat à rechercher l'intégration de politiques sectorielles (agriculture, transports, énergie, ville, culture) pour assurer la meilleure cohérence entre elles sur chaque territoire, et l'organisation d'un débat préalable entre tous les acteurs pour toute décision « durable ». Si cette volonté affichée de « plus d'efficacité et de démocratie » est louable, elle appelle cependant plusieurs réserves, notamment concernant les principes d'action. Par exemple, s'il est tout à fait souhaitable que « l'agriculture soit partie prenante de la construction d'un nouveau mode d'usage social des ressources et des territoires ruraux », il ne saurait être question que cela devienne sa mission principale (l'agriculteur comme animateur de la néo-ruralité). De même, l'indication de recourir avec un certain systématisme au génie écologique dans l'aménagement des territoires, ne peut se traduire que par de nouveaux surcoûts dans la préparation et la conduite des projets.

Notions utiles

- **Trame verte** Sorte de continuum naturel déployé à partir des espaces naturels existants, notamment ceux qui sont régis par des régimes de protection spécifiques, mais aussi des espaces qu'il conviendrait de protéger de l'extension des aires urbaines

- **Aménités** La fonction d'aménités se réfère à la notion d'agrément et au sentiment de bien-être. Ce sont donc des prestations d'intérêt collectif général résultant le plus souvent de l'interaction des acteurs locaux avec le milieu, visant à satisfaire les différentes demandes du corps social à l'égard des territoires ruraux, parmi lesquelles figurent l'accessibilité et l'entretien des paysages (qui peuvent faire l'objet d'un classement s'ils sont grandioses ou pittoresques), la mise à disposition d'espaces récréatifs.