



## GOVERNANCES DES TRAMES VERTES ET BLEUES URBAINES

ANALYSE DES MODALITES INITIEES LORS DE LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE PAR DES COLLECTIVITES



Crédit photo : L. Cormier, 2012

**Auteurs de l'étude :**

Cormier Laure, Maître de Conférences géographe IUP  
Kenderesy Marek, Master paris Panthéon Sorbonne

**Avec la collaboration :**

Blanc Nathalie, Directrice de Recherche géographe, CNRS Ladys  
Provendier Damien, Chargé de mission, Plante & Cité

**AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DE :**



**Remerciements :**

Les auteurs remercient, pour leur collaboration, les acteurs des collectivités et des associations qui ont suivi l'étude et ont consacré le temps nécessaire à la réalisation des entretiens.

<b>Titre</b>	Gouvernance des trames vertes et bleues urbaines – Analyse des modalités initiées lors de la mise en place d'une politique par les collectivités
<b>Correspondant Plante &amp; Cité</b>	Damien Provendier
<b>Auteurs</b>	Laure Cormier ; Marek Kenderesy
<b>Relecteurs</b>	Nathalie Blanc ; Damien Provendier
<b>Résumé</b>	De nombreuses collectivités sont confrontées à l'intégration, dans leurs politiques locales, d'une réflexion concernant la préservation, voire la réhabilitation des trames vertes au sein de leurs territoires. Cette démarche n'est pas sans leur poser de nombreuses difficultés tant dans la méthodologie à adopter que dans l'appropriation des enjeux que porte la notion de trame verte. Le référentiel d'intérêt et de mise en œuvre de trames vertes en milieu urbain destiné aux collectivités, réalisé dans le cadre de l'ANR Trame verte urbaine et Plan Nature en ville co-porté par la DEB et la DHUP, cherche à apporter les clés d'appréhension de la mise en œuvre d'une politique de trames vertes à l'échelle locale.
<b>Objectifs</b>	L'objectif de ce travail consiste à analyser l'originalité des modalités de gouvernance d'une politique de trame verte et bleue dans la pratique urbaine actuelle, à travers l'évaluation de la mise en place du référentiel sur les trames vertes et bleues en milieu urbain.
<b>Thématiques</b>	Végétal, paysage et urbanisme : approches intégrées
<b>Mots clés</b>	Gouvernance ; trame verte et bleue ; référentiel ; milieu urbain
<b>Partenaires</b>	CNRS Ladyss
<b>Financements</b>	Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie
<b>Date de publication</b>	Décembre 2013

## AVANT-PROPOS

---

Nous faisons le choix dans cette étude de focaliser notre approche de recherche sur la composante verte de la trame verte et bleue. Nous utilisons le terme de trame verte pour la désigner. L'emploi dans le texte de l'expression "trame verte et bleue" fait directement référence à la politique nationale.

Cette étude rend compte d'un état des lieux de la mise en place d'une politique locale de trame verte aujourd'hui en France, trois années après la promulgation de la loi ENE. Au vu du contexte législatif, la déclinaison locale des trames vertes et bleues prendra très certainement de l'essor dans les années à venir. Dans le futur, il sera donc nécessaire de mettre en perspective les résultats de la présente étude pour mieux comprendre les évolutions majeures de cette politique publique.

En plus de la synthèse d'étude, ce travail a donné lieu à différents livrables consultables sur le site de [Plante & Cité](#) et sur le [Portail Nature en ville](#) :

- Fiche retour d'expériences à Lille ([pour la consulter](#))
- Fiche retour d'expériences à Val Maubuée ([pour la consulter](#))
- Fiche retour d'expériences à Strasbourg ([pour la consulter](#))
- Fiche retour d'expériences à Rennes ([pour la consulter](#))
- Fiche retour d'expériences à Lyon ([pour la consulter](#))
- Fiche retour d'expériences à Perpignan ([pour la consulter](#))
- Diaporama – les principaux résultats de l'étude ([pour le consulter](#))

**SOMMAIRE**

AVANT-PROPOS.....	1
SOMMAIRE.....	2
I INTRODUCTION.....	3
I.1 Contexte de recherche .....	4
I.1.1 Perspectives de recherche sur la trame verte et bleue .....	4
I.1.2 Les spécificités du milieu urbain .....	4
I.1.3 Les lois Grenelle : la mise en application des théories de l'écologie du paysage .....	5
I.1.4 La trame verte urbaine : une nouvelle lecture de la nature .....	5
I.2 Gouvernance et jeu d'acteurs .....	6
I.2.1 La gouvernance : un concept indispensable au processus politique de trame verte et bleue .....	6
I.2.2 Entre acteurs institutionnels : l'Etat et les pouvoirs publics locaux.....	7
I.2.3 Entre les acteurs locaux .....	7
I.3 La trame verte à l'échelon local : la problématique et les hypothèses de l'étude en cours .....	8
II MATERIEL ET METHODE.....	9
II.1 Le contexte de l'étude .....	9
II.2 Le choix des collectivités de l'étude .....	9
II.3 L'enquête semi-directive : une méthode qualitative .....	10
III. RESULTATS .....	13
III.1 Existence difficile au sens strict du Grenelle de la trame verte et bleue à l'échelle locale .....	13
III.1.1 Une présence réglementaire à l'échelle intercommunale.....	13
III.1.2 Une faible déclinaison réglementaire à l'échelle communale .....	15
III.2 Une diversité d'approches des trames vertes et bleues dans la traduction politique .....	16
III.2.1 Une tendance d'évolution d'une vision anthropocentrée à une vision biocentrée dans les documents de planification à l'échelle intercommunale.....	16
III.2.2 Des approches conceptuelles de la notion de trame verte et bleue diverses en fonction des contextes.....	18
III.3 Forme de gestion écologique de la nature en ville sans approche de continuité .....	19
III.3.1 La généralisation de la gestion différenciée .....	19
III.3.2 La mise en œuvre progressive d'une politique de « 0 phyto » .....	21
III.3.3 Des innovations dans la gestion écologique des espaces publics .....	22
III.3.4 Des représentations habitantes diverses de la nature en ville .....	22
III.4 Coordination difficile entre les acteurs .....	23
III.4.1 Les conséquences de l'institution par l'Etat d'une gouvernance par instrument.....	23
III.4.2 Service de l'urbanisme : acteur clé de la déclinaison d'une politique de trame verte à l'échelle locale.....	24
III.4.3 Le service de la gestion des espaces verts : un acteur sensible aux questions écologiques.....	25
III.4.4 Une trame verte prospective à travers le projet urbain ? .....	26
III.4.5 Emergence d'une nouvelle catégorie d'acteurs à l'échelle intercommunale .....	27
III.5 Repositionnement : nouvelles formes des rapports sociaux .....	28
III.5.1 Les pouvoirs publics vers le milieu associatif .....	28
III.5.2 Les associations vers les pouvoirs publics.....	31
III.5.3 Les pouvoirs publics vers la gestion des espaces privés .....	33
III.5.4 Les habitants recomposent l'espace public grâce aux nouvelles relations avec les pouvoirs publics.....	35
IV CONCLUSION .....	37
BIBLIOGRAPHIE.....	39

## I INTRODUCTION

La trame verte et bleue est un nouvel outil d'aménagement du territoire dans la législation française depuis l'adoption des lois Grenelle en 2009 et 2010. Ce nouveau terme juridique s'inscrit cependant dans les théories de l'écologie du paysage dont certains principes, tels que les continuités végétales, remontent à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle à travers des travaux d'architectes paysagistes comme Frederick Law Olmsted aux États-Unis ou Jean-Claude Nicolas Forestier en France.<sup>1</sup>

Suite à l'inscription de la trame verte et bleue dans la législation nationale, de nombreuses collectivités territoriales en association avec des chercheurs s'intéressent à étudier sa prise en compte en milieu urbain.

Ce projet d'étude « **Analyse des modalités de gouvernance initiées lors de la mise en place d'une politique de trame verte et bleue en milieu urbain par des collectivités** », actuellement mené par le laboratoire de recherche LADYSS (UMR 7533 CNRS) est élaboré en partenariat avec l'association Plante & Cité. Le LADYSS, Laboratoire dynamiques sociales et recomposition des espaces, est une structure pluridisciplinaire répartie sur quatre sites universitaires au sein de la région Ile-de-France. Les trois objectifs transversaux de recherche du laboratoire sont : les intermédiations, le gouvernement des hommes et des territoires, les inégalités spatiales, sociales et écologiques. Plante & Cité est une association visant à créer une interface entre les scientifiques et les professionnels des secteurs de l'environnement et du paysage.

Ce projet a bénéficié d'un soutien du Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie dans le cadre du Plan Nature en ville. Il s'inscrit dans la continuité des travaux de recherche de l'ANR trame verte urbaine qui s'est déroulée entre 2009 et 2012.

Cette étude nationale a été réalisée en partenariat avec six collectivités territoriales françaises (Lille, Lyon, Perpignan, Rennes, Strasbourg et Val Maubuée). Elle s'est déroulée sur une période de 10 mois, de novembre 2012 à septembre 2013. Les responsables de l'étude furent Laure Cormier (Chercheur au CNRS) et Nathalie Blanc (Directrice de Recherche au CNRS) avec le concours de Marek Kenderesy (Master Paris I panthéon Sorbonne) et Damien Provendier (Plante & Cité).

Cette étude a pour objectif de répondre à la problématique posée par la question de la gouvernance dans ces collectivités territoriales. Autrement dit, **dans quelle mesure le cloisonnement des services techniques des collectivités et l'engagement difficile des pouvoirs publics locaux sont-ils des freins à la mise en œuvre une politique de trame verte et bleue au niveau national ?**

Dans ce présent rapport, le terme « trame verte et bleue » désigne le dispositif législatif des lois Grenelle. Les notions de « trame verte » et « trame verte urbaine » font référence à un sens plus large et à un usage scientifique du terme.

<sup>1</sup>L. Cormier, M. Toublanc, J. Baudry, 2010 :*Is the French view of greenways avant-garde or déjà-vu?* , Actes du 3eme colloque "Fábos Conference on Landscape and Greenway Planning", Budapest, Hongrie, 8-11 juillet, p. 365-373.

## I.1 Contexte de recherche

### I.1.1 Perspectives de recherche sur la trame verte et bleue

Depuis une trentaine d'années, la thématique des corridors écologiques est un sujet qui focalise l'attention dans le monde de la recherche en sciences écologiques. L'émergence de l'écologie du paysage dans les années 1970 y a fortement contribué. Les sciences sociales et particulièrement la géographie s'intéressent également à ce sujet suite à l'adoption des lois Grenelle en 2009 et 2010. La législation récente désigne l'ensemble des éléments des corridors écologiques par le terme « Trame Verte et Bleue ». Les chercheurs français ont rapidement adopté cette nouvelle terminologie législative.

Ainsi, la communauté scientifique internationale définit la trame verte, « *greenway* », comme « *un réseau d'espaces contenant des éléments linéaires qui est conçu, planifié et géré à différentes fins : écologiques, récréatives, culturelles, esthétiques ou tout autre objectif compatible avec la notion d'usage durable du territoire.* »<sup>2</sup>

Conformément à cette définition, les intérêts de la trame verte pour les chercheurs s'expliquent par plusieurs entrées. La première est l'intégration récente de cette notion dans les politiques environnementales aux échelles internationale, nationale, régionale et locale. En effet, elle doit se décliner à toutes ces échelles depuis le réseau écologique paneuropéen, à travers des SRCE jusqu'au PLU afin de garantir une préservation globale de la biodiversité. La deuxième est la multifonctionnalité de la trame verte d'un point de vue écologique, paysager, social, économique et politique. Ces aspects concourent à réunir des équipes scientifiques pluridisciplinaires autour de ce thème. Troisièmement, le sujet de trame verte représente un champ de recherche intéressant pour interroger la multiplicité des enjeux qui œuvrent sur ces échelles territoriales.

### I.1.2 Les spécificités du milieu urbain

La trame verte située en milieu urbain rassemble non seulement ces aspects mais possède également bien d'autres spécificités. En effet, les zones urbanisées présentent de nombreuses caractéristiques qui les placent au cœur de la recherche scientifique, comme par exemple l'accumulation des enjeux politiques, économiques, sociaux et environnementaux d'origine naturels et anthropiques, une concentration démographique importante, ainsi que la relation particulière des citoyens vis-à-vis de la nature urbaine. Les enjeux environnementaux urbains englobent des préoccupations telles que la qualité de l'air, la contamination des sols et des eaux, la pollution lumineuse, la minéralisation des espaces naturels et agricoles, le bruit etc. La trame verte urbaine, constituée de toutes les composantes végétales de la ville, publiques ou privées, doit donc répondre à la fois aux attentes sociales et aux préoccupations écologiques. Ainsi, il est fondamental de rappeler les services écosystémiques rendus aux citoyens des espaces ouverts de la ville, à savoir le rôle de la végétation dans la réduction des effets d'extrémités climatiques en ville, la dépollution de l'air, des sols et des eaux, la production alimentaire, le bien-être physique et psychologique des habitants.<sup>3</sup>

<sup>2</sup>Ahern J., 2002 : *Greenways as strategic landscape planning : theory and application*, Thèse de doctorat, Wageningen University, The Netherlands, 179 p.

<sup>3</sup>Sous la direction de Philippe Clergeau et Nathalie Blanc, 2013 : *Trames vertes urbaines-De la recherche scientifique au projet urbain*, Editions le Moniteur, p. 339

### **I.1.3 Les lois Grenelle : la mise en application des théories de l'écologie du paysage**

Les lois Grenelle visent à apporter une réponse législative à l'érosion de la biodiversité et privilégient donc une approche très écologique. En effet, la loi Grenelle 2 met en avant les fonctions écologiques majeures de la trame verte et bleue. Ces fonctions cherchent à diminuer la fragmentation et la vulnérabilité des habitats, préserver la biodiversité par les corridors écologiques et faciliter les échanges génétiques pour la faune et la flore. L'origine de cette approche écologique s'appuie sur les concepts de l'écologie du paysage.

L'écologie du paysage est une science émergente des années 1970, l'époque où les sociétés occidentales commencent à prendre conscience des conséquences de la détérioration de leurs milieux naturels. Cette science relie la dimension spatiale du paysage aux processus écologiques, tout en prenant en compte les dynamiques naturelles et anthropiques des paysages qui les caractérisent. Le paysage est par conséquent le dérivé de la dynamique du milieu et de la société qui s'y est développée. Les concepts de l'écologie de paysage établissent le cadre fonctionnel de la trame verte et bleue d'aujourd'hui, renforcé par les lois Grenelle: les corridors écologiques, les réservoirs de biodiversité, les zones tampon et la prise en compte générale des continuités écologiques.

### **I.1.4 La trame verte urbaine : une nouvelle lecture de la nature**

Le cadre urbain ne favorise pas la continuité écologique. La densité urbaine des centres villes et des zones les plus urbanisées contribuent généralement à une fragmentation très importante de la végétation. La morphologie des espaces verts dessine donc une trame verte urbaine dont les composantes sont déconnectées. Pour répondre à la fragmentation des espaces, il est nécessaire d'avoir une prise en compte et une intégration générale des continuités écologiques dans les projets de requalification urbaine. Or, des facteurs économiques, par exemple le prix du foncier dans les centres villes, n'encouragent pas forcément une telle démarche. Ainsi, la gestion écologique de ces espaces dispersés et les actions en faveur de la biodiversité jouent un rôle crucial dans la compensation de cette fragmentation.

La notion de trame verte urbaine permet donc une association multi-échelle et fonctionnelle très large qui concerne des thématiques diverses telles que le mode de gestion des espaces verts et naturels, la planification, la biodiversité, les jardins urbains etc. Ces associations variées offrent un grand nombre de sujets de recherche qui sont attachées à ce terme de trame verte urbaine d'une manière ou d'une autre. Pourtant, certaines théories comme les perceptions et représentations de la place de la nature en ville, les services écosystémiques de la végétation en milieu urbain ou les approches de l'écologie du paysage, ne font même pas l'unanimité au sein de la communauté scientifique et encore moins dans le débat public. L'ambiguïté et la lecture plurielle que relève la trame verte urbaine renforcent son intérêt en tant qu'objet de recherche.

## I.2 Gouvernance et jeu d'acteurs

Ce chapitre s'intéresse au processus de mise en place d'une politique de trame verte et bleue à l'échelon local, et aux relations construites entre les acteurs participant au projet de trame verte.

### **I.2.1 La gouvernance : un concept indispensable au processus politique de trame verte et bleue**

La multiplicité et la diversité des acteurs placent la thématique de la gouvernance au cœur de la mise en place d'une trame verte urbaine multifonctionnelle. « *La gouvernance recouvre tout système de décision publique intégrant des acteurs privés. [...] La gouvernance locale recouvre des mécanismes de coordination et d'action collective qui permettent de mobiliser un ou des champs d'interaction entre des acteurs de nature variée et de garantir la tenue d'accords, sur un projet plus ou moins explicite, entre partenaires destinés à être partie prenante du gouvernement local.* »<sup>4</sup> En effet, les composantes de la trame verte couvrent à la fois des espaces publics et privés, espaces investis et pratiqués par de multiples acteurs. Ainsi la gouvernance locale en lien avec la trame verte associe des acteurs et des représentants :

- institutionnels : le service de la gestion des espaces verts, le service de la planification urbaine ;
- associatifs : les associations environnementales et patrimoniales, les pêcheurs, les chasseurs ;
- scientifiques : des chercheurs de diverses disciplines, autant de sciences sociales que de sciences du vivant ;
- professionnels et privés: les habitants, les gestionnaires privés d'espaces de nature, etc.

Ces acteurs, de par leurs obligations institutionnelles ou de leur propre gré, s'approprient cette thématique selon différentes approches de la gouvernance.

Il existe une approche de la gouvernance horizontale, entre acteurs, mais ce type de gouvernance s'organise souvent hors milieu institutionnel, nous ne l'avons pas mobilisé dans notre étude.

La gouvernance verticale se décline en deux approches. La première est un système nommé « *bottom-up* » qui s'inscrit dans une démarche ascendante. Dans ce cadre, ce sont les initiatives des acteurs locaux (institutionnels, associatifs, scientifiques, etc.) qui construisent la trame verte par la force de leurs actions. L'autre approche est le système de gouvernance « *top-down* » qui s'inscrit dans une démarche descendante des initiatives de l'Etat aux pouvoirs publics locaux. Marc Bevir<sup>5</sup> identifie deux caractéristiques de cette approche au regard de l'implication des acteurs: la gouvernance descendante «  *vise presque exclusivement l'intégration des groupes organisés ou des parties prenantes et s'en remet à l'autorité de l'Etat pour désigner les groupes concernés par le processus d'intégration [...] Deuxièmement, la gouvernance systémique limite la participation à un simple exercice de consultation, au détriment d'une forme plus active de dialogue. Même les groupes qui sont reconnus par l'Etat comme parties prenantes ou comme partenaires sont mentionnés soit comme de simples prestataires de services, soit comme pouvant prétendre à être consultés dans le cadre d'un processus décisionnel, mais sans jamais être investis de pouvoirs décisionnels.* » Généralement la volonté politique et décisionnelle se matérialise dans un projet urbain, cadre institutionnel qui ne favorise pas l'implication d'un large éventail d'acteurs. Cependant, cette image doit être nuancée. Dans la majorité des collectivités étudiées, les initiatives des habitants et des associations sont abondantes. Ces mêmes services institutionnels cherchent souvent à mettre en œuvre un cadre permettant la construction d'échanges favorisant la participation de la société civile.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Bertrand N., Moquay P., 2004 : La gouvernance locale, un retour à la proximité. In: *Économie rurale*. N°280, 2004. Proximité et territoires. pp. 77-95.

<sup>5</sup> Bevir M., 2009 : *La Gouvernance démocratique : perspectives systémique et radicale*, E-rea [En ligne], 7.1 | 2009, mis en ligne le 15 juillet 2009, consulté le 11 juin 2013. URL : <http://erea.revues.org/959> ; DOI : 10.4000/erea.959

<sup>6</sup> Par exemple : Service de la démocratie participative à Lyon, l'Atelier d'urbanisme à Perpignan, les ateliers de co-construction des projets à Rennes concernant la requalification des Prairie Saint-Martin et du quartier Blosne

### 1.2.2 Entre acteurs institutionnels : l'Etat et les pouvoirs publics locaux

Les lois Grenelle sont la traduction de la volonté étatique d'agir sur les problématiques environnementales. Au regard de la thématique trame verte et bleue, elles privilégient un système dit « top-down ». Les collectivités locales ont donc une obligation législative d'intégrer la trame verte et bleue dans leurs documents de planification, suite aux préconisations des SRCE. Par ailleurs, ce choix réglementaire témoigne d'un certain désengagement financier de l'Etat pour une mise en œuvre de la politique de trame verte et bleue à l'échelon local. En effet, si la loi Grenelle 1 en 2009 a préconisé la mise en œuvre d'un réseau de trames vertes et bleues national accompagné d'un financement précis, les engagements de la loi Grenelle 2 de 2010 restent moins ambitieux et sans plan de financement. De plus, la loi demeure relativement floue au sujet de la mise en œuvre de trames vertes et bleues à l'échelon local. Cette situation contribue à des interprétations difficiles par les acteurs locaux et à des organisations improvisées de la part des collectivités territoriales.

### 1.2.3 Entre les acteurs locaux

Les collectivités disposent d'une marge de manœuvre relativement large pour la mise en œuvre d'une politique de trame verte et bleue à l'échelon local. Le facteur volontariste reste donc important. Les services porteurs du projet de trame verte et bleue en milieu urbain sont essentiellement le service de la planification, le service de la gestion des espaces verts et les agences d'urbanisme. Ces acteurs interviennent en fonction de leurs compétences, ce qui définit leur poids dans la gouvernance locale, qu'ils soient institutionnels, associatifs ou d'autre nature. Diverses formes de partenariats peuvent être établies. Ainsi, la coopération entre les services de la ville<sup>7</sup> est un bon indicateur pour saisir les logiques des acteurs institutionnels. L'intégration des habitants et du monde associatif varie également d'une manière très large d'un territoire à l'autre. Des relations de natures diverses peuvent être développées entre tous ces acteurs pour la mise en œuvre d'une politique de trame verte. Elles peuvent se limiter à une simple consultation ou à une réunion d'information dans le cadre de l'enquête publique. Elles peuvent aussi se concrétiser à travers des ateliers de co-construction de projets pour une implication plus aboutie/poussée des différents participants. Cette forme de partenariat peut être l'expression de processus de concertation dont l'objectif est de « trouver à plusieurs un accord, une solution à un problème, implique la réunion et la participation active des acteurs concernés à l'ensemble des processus de prise de décision ».<sup>8</sup> Les partenariats se développent à l'initiative des regroupements d'habitants, des associations ou des services de la ville. Dans le cas d'un désaccord entre ces acteurs, la concertation se transforme en négociation. « [...] le conflit est à la source de la négociation et le pouvoir des acteurs fait partie intégrante des processus en jeu dans l'élaboration d'une solution. Même s'ils ne sont pas radicalement opposés, les objectifs, les intérêts des uns et des autres sont très différents et ce sont ces différences qui créent le conflit. Les processus en jeu dans une négociation sont complexes car il y a place pour la compétition et la coopération. »<sup>9</sup>

Une gouvernance idéale à l'échelle locale devrait donc impliquer le plus grand nombre d'acteurs possible afin d'obtenir le consensus le plus global au regard des enjeux du territoire, et de construire une culture commune à l'ensemble de la société civile. Cependant, cette démarche est ambiguë car la multiplication des acteurs dans la construction de la gouvernance alourdit et allonge nettement la procédure décisionnelle. Ainsi, même si la majorité des acteurs institutionnels locaux sont favorables à la concertation et la co-construction des projets, ils admettent d'une manière assez systématique lors des entretiens, la difficulté méthodologique posée par cette approche.

<sup>7</sup> échelon communal et intercommunal

<sup>8</sup> Hubert Touzard, 2006 : Consultation, concertation, négociation. *Négociations* 1/2006 (no 5), p. 67-74.

URL : [www.cairn.info/revue-negociations-2006-1-page-67.htm](http://www.cairn.info/revue-negociations-2006-1-page-67.htm) Dernière consultation : le 26 juin 2013

<sup>9</sup> Du même ouvrage que la référence n°18

### **I.3 La trame verte à l'échelon local : la problématique et les hypothèses de l'étude en cours**

La construction d'un projet de trame verte urbaine associe plusieurs catégories d'acteurs. La trame verte et bleue se décline dans une diversité des espaces verts et naturels où une multitude d'acteurs interagissent et vivent. Les interactions et les relations construites entre les divers groupes d'acteurs définissent donc la qualité de la gouvernance mise en place à l'échelon local. Or, la construction de la gouvernance ainsi que le partage du pouvoir décisionnel est un processus extrêmement complexe. La problématique de cette étude reste donc très liée à la question de la gouvernance et se traduit par **le cloisonnement des services et l'engagement difficile des pouvoirs publics locaux pour la mise en œuvre une politique de trame verte et bleue.**

La préparation du projet, pendant la période de janvier à mars 2013, a permis de dégager un certain nombre d'hypothèses :

- le découpage territorial figé s'approprie difficilement le concept réticulaire et dynamique de la trame verte
- la volonté de garder une compétence espace vert à l'échelle communale mène à une fragmentation de la politique de trame verte
- le service de la planification est l'instance légitime pour conduire la déclinaison d'une politique de trame verte et bleue, pourtant elle est également le service le moins sensible à cette thématique écologique (décalage culturel)
- la multifonctionnalité de la trame verte induit l'apparition de nouveaux types d'acteurs dans les processus de prise de décision
- la trame verte contribue à l'émergence de nouveaux types de rapports sociaux dans la gouvernance (implication des associations et des habitants dans les projets : co-construction du projet, nouvelles initiatives organisationnelles)
- un basculement du rôle des naturalistes de la protection vers la planification (une gouvernance locale plus partagée)

## II MATERIEL ET METHODE

### II.1 Le contexte de l'étude

L'orientation de l'étude actuelle « **Analyse des modalités de gouvernance initiées lors de la mise en place d'une politique de trame verte et bleue en milieu urbain par des collectivités** » s'inscrit dans la continuité d'un programme de recherche, financé par l'Agence Nationale de la Recherche (ANR), qui s'est déroulé entre 2009 et 2012. Ce programme, intitulé « Evaluation des trames vertes urbaines et élaboration de référentiels : une infrastructure entre esthétique et écologie pour une nouvelle urbanité », a notamment abouti à l'élaboration d'un référentiel sur la trame verte en milieu urbain afin de guider sa mise en place. Ce référentiel fait partie intégrante de l'ouvrage récemment publié par Editions du Moniteur : Trames vertes urbaines.<sup>10</sup> Il est également consultable en ligne sur le site internet [www.nature-en-ville.com](http://www.nature-en-ville.com) édité par Plante & Cité.

Cette étude doit répondre à deux objectifs. D'une part, elle cherche à examiner précisément les politiques de trames vertes urbaines à travers le prisme de la gouvernance et à établir une analyse concernant le processus de mise en place de ces politiques à l'échelle locale. D'autre part, elle vise à proposer des améliorations au référentiel ANR<sup>11</sup>. Le suivi de la mise en place du référentiel dans les diverses collectivités permettra donc d'analyser les processus de gouvernance entre acteurs qui en découlent sachant que l'intégration des trames vertes en ville apporte un éclairage tout à fait original dans la production urbaine.

L'étude « **Analyse des modalités de gouvernance initiées lors de la mise en place d'une politique de trame verte et bleue en milieu urbain par des collectivités** » a été commandée et financée par le Ministère de l'Ecologie et du développement durable. La commande ministérielle comprend quatre composantes<sup>12</sup> :

- une synthèse sur les modalités de gouvernances lors de la mise en place d'une politique de trame verte dans le débat public (CNRS)
- un retour d'expériences sur chaque ville (CNRS-Ministère-Plante & Cité) ([pdf à télécharger sur le site de Plante & Cité](#) et dans les [avant-propos](#))
- un retour sur les améliorations possibles à apporter au référentiel de l'ANR (CNRS-Ministère-Plante & Cité)
- un colloque portant sur les gouvernances des natures urbaines, organisé par le laboratoire Ladyss CNRS, les 5 & 6 décembre 2013 à l'Université Paris Diderot Paris 7, dans le cadre des deux programmes de recherche « Analyse des modalités de gouvernance initiées lors de la mise en place d'une politique de trame verte et bleue en milieu urbain par des collectivités » et GIS Climat « Changement Climatique et Trames Vertes 2 ».

### II.2 Le choix des collectivités de l'étude

L'étude est menée au niveau national auprès de six moyennes à grandes collectivités territoriales qui sont : Lille, Lyon, Perpignan, Rennes, Strasbourg et le Val Maubuée (Fig. 1). Nous avons retenu ces collectivités pour leur intérêt manifesté à la thématique trame verte et bleue, notamment à travers leur engagement dans la mise en place d'un projet politique de TVB plus ou moins développé. En outre, ces collectivités ont

<sup>10</sup>Sous la direction de Philippe Clergeau et Nathalie Blanc, 2013 : *Trames vertes urbaines-De la recherche scientifique au projet urbain*, Editions le Moniteur, p. 339

<sup>11</sup> Qui fait l'objet d'un document en annexe.

<sup>12</sup>Convention ministérielle de l'étude « Analyse des modalités de gouvernance initiées lors de la mise en place d'une politique de trame verte et bleue en milieu urbain par des collectivités »

toutes exprimé leur intérêt par le suivi de l'étude ANR et leur participation à la conférence finale de l'ANR, en novembre 2012. Par ailleurs, elles ont aussi été retenues afin d'illustrer une large diversité de contextes géographiques, politiques et d'avancement sur les travaux de trame verte et bleue. Ces facteurs permettent une plus grande représentativité des situations observées en France. Les six collectivités sont réparties d'une manière hétérogène sur le territoire métropolitain et elles tendent à illustrer une diversité de situations géographiques, climatiques, d'enjeux environnementaux, de disponibilité en espaces verts et naturels, d'avancement en politique de trame verte, etc. Ces collectivités disposent également d'une variété d'approches vis-à-vis de la conduite de la politique de trame verte : écologique, paysagère ou sociale. Les documents de planification et d'urbanisme reflètent ces différentes visions. L'implication de ces villes dans des études et conférences à l'échelle nationale et internationale, leur affichage politique en matière environnementale, ainsi que l'activité associative sur leur territoire laissent supposer une diversité de construction de gouvernances locales.

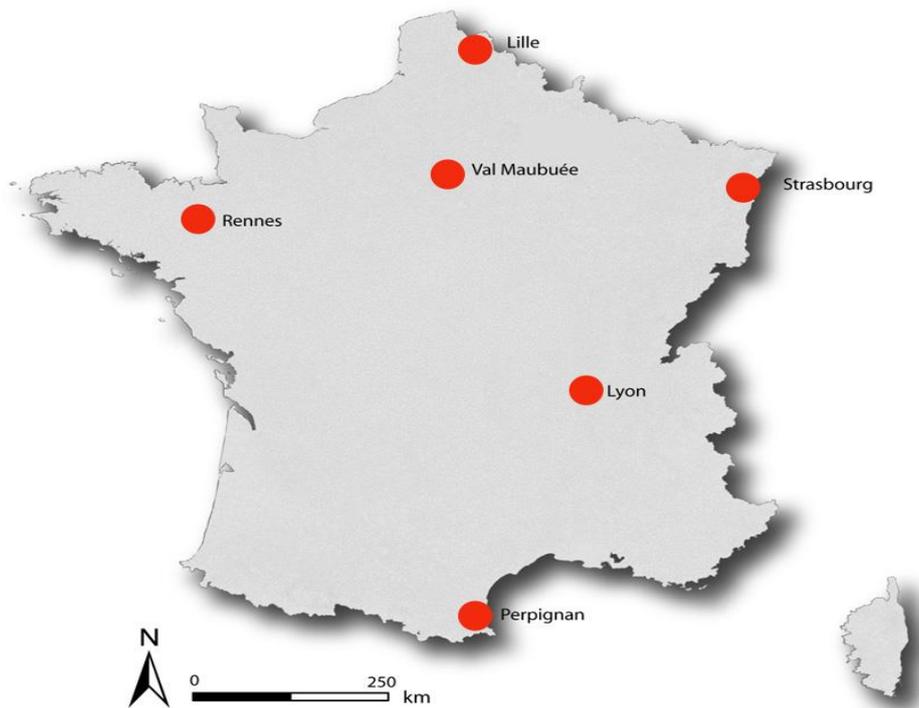


Fig.1 : Collectivités retenues dans le cadre de l'étude. Source : Cormier, 2013.

### II.3 L'enquête semi-directive : une méthode qualitative

Lors des enquêtes au sein des six collectivités territoriales, les acteurs locaux ont été enquêtés dans le cadre d'entretiens semi-directifs. Cette méthode qualitative a été choisie pour nous permettre de recueillir le plus d'informations possible, tout en laissant une certaine liberté d'adaptation des questions en fonction des discours portés par nos interlocuteurs. « *L'entretien semi-directif est une technique qualitative de recueil d'informations permettant de centrer le discours des personnes interrogées autour de thèmes définis préalablement et consignés dans un guide d'entretien.* »<sup>13</sup> En effet, cette technique nous a permis d'aborder et d'analyser plusieurs thématiques à la fois : les politiques de la ville, le positionnement des acteurs vis-à-vis de la trame verte, le système de gouvernance, les relations entre les acteurs, etc. Une grille d'entretien a donc été rédigée pour structurer les thématiques à aborder. Cette grille s'articule autour de six idées majeures :

<sup>13</sup> Fiche technique Euréval 2010 sur l'entretien semi-directif

- **Le territoire et ses enjeux:** la première thématique vise à obtenir des informations fondamentales concernant le contexte géographique, les enjeux majeurs du territoire, la morphologie des espaces verts, etc.
- **La place de la trame verte et bleue dans le projet de territoire :** la deuxième thématique cherche à identifier le projet politique local de trame verte et bleue.
- **La mise en œuvre de la trame verte et bleue :** la troisième thématique concerne la position des services municipaux et intercommunaux de la gestion et de la planification dans le processus de mise en place.
- **L'analyse du système d'acteurs :** la quatrième thématique est centrée sur la gouvernance et sur les relations entre les services communaux, intercommunaux et les autres acteurs ?.
- **Points forts et facteurs de blocage du système d'acteurs :** la cinquième thématique s'intéresse aux éléments qui facilitent et paralysent les échanges ou la communication entre les acteurs.
- La dernière thématique consiste à une série de questions sur le **référentiel ANR** pour nous permettre son évaluation.

En ce qui concerne les acteurs interrogés, nous avons retenu quatre groupes distincts qui interviennent dans le processus d'élaboration d'une politique de trame verte à l'échelle locale en fonction de leurs champs d'intervention par rapport à la trame verte:

- Les acteurs du service de la gestion des espaces verts. Leur champ d'intervention concerne l'entretien des éléments la trame verte et bleue urbaine. Ils définissent les modes de gestion des espaces verts publics, généralement à l'échelle communale, à travers la mise en place de la gestion différenciée et écologique, d'actions en faveur de la biodiversité urbaine, etc.
- Les acteurs du service de la planification (ou service de l'urbanisme). Cette catégorie d'acteurs apparaît comme le porteur du projet trame verte d'après l'approche réglementaire de la loi Grenelle 2. En effet, elle seule possède la compétence de définition des orientations de l'occupation des sols et dirige des opérations lourdes telles que la création de nouveaux quartiers ou la requalification urbaine.
- Les élus. Ce sont les décideurs politiques des projets de trame verte et bleue.
- Les représentants des associations environnementales (et patrimoniales). Les associations ont généralement une vision naturaliste militante, ou porteuse d'une volonté d'action sociale sur les espaces de nature. Elles sont impliquées dans le jeu d'acteurs d'une manière très variable.

Au début de l'étude, pendant la phase de définition des acteurs à rencontrer, nous avons également souhaité réaliser des entretiens avec les représentants des associations patrimoniales. Ce type d'acteur a un impact important dans la construction des paysages urbains. Nous nous sommes confrontés à un refus systématique de leur part, se sentant éloignés des politiques de trames vertes initiées par les collectivités, et donc des processus de gouvernance. Nous n'avons pu les intégrer dans notre étude.

Le nombre d'enquêtes réalisées par zone d'étude			
	Service communal	Service intercommunal	Structure associative
Lille	4	2	1
Lyon	3	2	1
Perpignan	4	1	1
Rennes	2	3	1
Strasbourg	1	5	1
Val Maubuée	0	4	0

**Fig. 2. : Nombre d'enquêtes réalisées sur chaque site**

Entre quatre et huit entretiens ont été réalisés à l'échelle communale et intercommunale dans chacune des zones d'étude (Fig. 2). La durée des entretiens a varié de 60 à 120 minutes. La vraie valeur de cet exercice dépend donc de la longueur et la richesse des thèmes abordés dans ces entretiens. Les comparaisons des discours tenus permettent d'une part de confirmer l'information, et d'autre part d'approfondir les sujets abordés.

Malgré les opportunités méthodologiques des entretiens semi-directifs, il ne faut pas oublier certaines limites de cette méthode. La subjectivité des acteurs exerce une influence plus ou moins importante sur la qualité des interviews. D'autres problématiques sont l'acceptation de la demande d'entretien, la disponibilité des acteurs et la courte durée des déplacements réalisables au sein de chaque collectivité dans le cadre d'une telle étude à l'échelle nationale.

Deux journées d'échange, entre l'ensemble des représentants des collectivités étudiées, ont été organisées dans le cadre de ce projet. La première journée de rencontre a eu lieu le 13 février 2013 à l'Université Paris 7. Elle nous a permis de présenter les objectifs majeurs de l'étude aux représentants des collectivités. Chacune des villes avait préparé une présentation sur le contexte local et l'avancement de son projet de trame verte. Des premiers éléments de concordance entre les collectivités ont pu être dégagés. La seconde journée s'est déroulée le 20 juin au même endroit. Nous avons révélé les résultats de l'étude et les points d'amélioration possibles du référentiel ANR. Ces réunions ont été un bon moyen de partager les idées, à la fois convergentes et divergentes, et d'exposer les réflexions autour des gouvernances initiées sur la thématique de trame verte. Ces assemblées ont également permis de nombreux échanges entre les acteurs institutionnels et scientifiques.

### III. RESULTATS

#### III.1 Existence difficile au sens strict du Grenelle de la trame verte et bleue à l'échelle locale

Le premier grand résultat de cette étude nous renseigne sur la difficile existence de la trame verte et bleue à l'échelle locale. Dans son sens législatif, la trame verte et bleue se doit d'être intégrée réglementairement dans les documents de planification : à l'échelle intercommunale à travers le SCoT, et à l'échelle communale à travers le PLU.

##### III.1.1 Une présence réglementaire à l'échelle intercommunale

De nos six terrains d'étude, à l'échelle intercommunale - Lille Métropole, Grand Lyon, Plaine du Roussillon, Pays de Rennes, Région de Strasbourg, Val Maubuée - tous les SCoT ou Schéma directeur (pour Lille) affichent des orientations intercommunales en matière de continuités écologiques.

##### *III.1.1.1 Un large champ sémantique associé à la notion de trame verte*

Si le terme de trame verte et bleue apparaît de manière fréquente dans les documents de planification à l'échelle intercommunale, nous pouvons observer toutefois qu'il ne constitue pas une politique propre à part entière. Le terme est mobilisé dans un champ lexical large qui s'utilise au même titre qu'*armature verte* (SCoT du Grand Lyon), *armature écologique* (SCoT du Pays du Rennes), ou *continuité écologique* (pour le SCoT de la Plaine du Roussillon) par exemple.

Structure intercommunale (SCoT)	Termes usités dans le document d'urbanisme	Date d'élaboration	Pièces du document urbanisme
Lille Métropole	Trame Verte et Bleue	2002	Orientation du projet / Aménagement et sa mise en œuvre
Pays de Rennes	Trame Verte et Bleue / Armature écologique	2007	PADD /DOG (SCoT)
<b>Lois Grenelle 1 et 2</b>			
Grand Lyon	Armature verte (TV est l'un de ses éléments-cœur vert, couronne verte), continuité et corridor écologique	2010	PADD /DOG (SCoT)
Région de Strasbourg	Corridor écologique / biologique	2010	PADD /DOG (SCoT)
Plaine du Roussillon	Armature verte et bleue, TVB et continuité écologique	2013	PADD /DOO (SCoT)
Val Maubuée	Trame boisée, trame bleue, trame herbacée, continuité écologique	2013	PADD /DOO (SCoT)

**Fig. 3 : Utilisation du vocabulaire autour de la notion de TVB dans les documents de planification des zones d'étude**

Une certaine confusion dans l'utilisation des termes s'opère donc à l'échelle intercommunale et dépend de l'interprétation des acteurs au regard de cette thématique. Or nous pouvons observer une tendance générale qui vise à s'affranchir du terme générique de « *trame verte et bleue* », cette dernière étant fortement liée, de par le Grenelle, à une idée de planification. L'utilisation d'un vocabulaire distinct pour exprimer l'idée de continuité végétale, « *réseaux écologiques* » pour Strasbourg, « *corridor écologique* » pour le Val Maubuée, laisse au gestionnaire une plus grande latitude d'interprétation, notamment dans les moyens mobilisés et les espaces concernés. Ainsi, est associée à la définition de la trame verte et bleue d'un point de vue réglementaire, la volonté d'intégrer différentes formes de gestion écologique concernant davantage d'espaces (cimetière/terrain de sport) que les lois Grenelle ne semblent pas couvrir. Cette démarcation linguistique, qui peut paraître insignifiante, témoigne d'un certain malaise des aménageurs à

l'égard de la notion même de trame verte et bleue et de son caractère purement réglementaire aujourd'hui.

### III.1.1.2 Un caractère réglementaire hétérogène

#### III.1.1.2.1 Une notion polysémique

A la lecture des documents d'urbanisme intercommunaux, quatre grandes thématiques ressortent pour illustrer la notion de trame verte : la maîtrise de l'étalement urbain, le maintien des activités agricoles, le moyen d'assurer les fonctions écologiques du territoire et le moyen de développer des fonctions sociales (fig. 4).

Structure intercommunale (SCoT/SDAU)	Thèmes dominants abordés autour de la notion de TV (dans le document d'urbanisme)				Date d'élaboration
	Maîtrise de l'étalement urbain	Maintien des activités agricoles	Fonctions écologiques	Fonctions sociales	
Lille Métropole	-	-	oui	oui	2002
Pays de Rennes	oui	oui	oui	-	2007
<b>Lois Grenelle 1 et 2</b>					
Grand Lyon	oui	oui	-	-	2010
Région de Strasbourg	-	-	oui	oui	2010
Plaine du Roussillon	oui	oui	-	-	2013
Val Maubuée	-	-	oui	oui	2013

**Fig. 4 : Thèmes dominants abordés dans les documents de planification**

Même si le petit échantillon de cas d'étude ne permet pas une analyse exhaustive, deux familles semblent se dégager à travers cette analyse. Un premier groupe de SCoT, Pays de Rennes, Grand Lyon et Plaine du Roussillon, met en avant le moyen de freiner l'étalement urbain et maintenir l'activité agricole à proximité de la ville à travers la notion de trame verte. Par exemple, le PADD du SCoT de la Plaine du Roussillon (2013) traduit que « la mise en œuvre de la préservation d'une trame s'accompagne d'une limitation de l'étalement urbain et des phénomènes qui y sont associés, tels que les extensions urbaines sous forme de conurbations, le mitage et la fragmentation des espaces agricoles ou boisés ou encore le cloisonnement de ces espaces par les infrastructures de transports » (p. 37). Un deuxième groupe de SCoT, Lille Métropole, Région de Strasbourg, et le Val Maubuée, met davantage l'accent sur les dimensions sociales et écologiques à travers la notion de trame verte.

#### III.1.1.2.2 Un caractère peu prescriptif des SCoT à l'égard de la thématique

Les dispositions réglementaires associées à la notion de trame verte ou aux termes de continuités végétales, corridors écologiques, armature verte et bleue, apparaissent de manière générale peu prescriptives dans les différents SCoT ou SDAU. A travers ces différents exemples, la nécessité de « garantir la remise en bon état des continuités écologiques » (DOO du SCoT de la Plaine du Roussillon, 2013, p.15), la volonté que « le caractère naturel, la valeur patrimoniale et la continuité des corridors écologiques, doivent être pris en compte dans l'aménagement des espaces à urbaniser » (DOG du SCoTER, 2010, p. 17), ou encore « au sein du territoire urbain, le Dog préconise le renforcement de la nature de proximité (trame verte) et des aménagements favorisant la diversité écologique » (DOG du SCoT du Grand Lyon, 2010), ces préconisations apparaissent davantage comme des principes que des injonctions fortes contraignant les PLU à établir à l'échelle locale des continuités écologiques.

Toutefois nous devons modérer notre propos, puisque l'on observe dans certains SCoT des dispositions plus particulières. Ainsi, le DOG du SCoT du Grand Lyon inscrit dans son règlement, pour certaines communes problématiques en termes de développement urbain, des limites à la parcelle garantissant la pérennité du front d'urbanisation. Le DOO du SCoT du Val Maubuée, quant à lui, prescrit les aménagements nécessaires pour la reconnexion des espaces naturels. « Ainsi, un passage, probablement

souterrain, d'une largeur minimale de 6 à 8m et de 2,5m de hauteur environ, avec un puit de lumière, devra être créé pour permettre le franchissement de l'A4 par les espèces animales ». Il donne également des orientations précises et chiffrées en matière de préservation : « Pour cela, une bande enherbée bordée de haies doit être impérativement conservée, sur une largeur de 10 à 20m. Le bois d'Emery, qui constitue une pièce importante en tant que bois relais pour les grands mammifères, doit être conservé ». Cependant, il est important de préciser que ces propositions avaient été développées dans le Schéma de Cohérence Paysagère, un document de gestion interne de 2011.

### III.1.2 Une faible déclinaison réglementaire à l'échelle communale

Au jour d'aujourd'hui, il n'existe pas d'inscription spécifique des trames vertes et bleues dans les PLU des villes centres que l'on a étudié. Deux hypothèses peuvent être faites :

- la difficulté inhérente au mécanisme même de l'imbrication des deux documents d'urbanisme. La déclinaison réglementaire d'un document d'urbanisme intercommunal à l'échelle inférieure pose des difficultés autant en termes de jeux d'échelle (le PLU implique un zonage à la parcelle) que de traduction de la vision globale d'un SCoT au cas spécifique de la commune.
- la difficulté à penser la continuité écologique à l'échelle de la commune à travers un document d'urbanisme qui ne possède pas d'outil spécifique lié à la trame verte et bleue.

D'après la loi Grenelle 2, ce sont les outils actuels de ces documents d'urbanisme qui doivent concrétiser la prise en compte des trames vertes sur le territoire. Le zonage et le règlement du PLU (en particulier l'article 13 relatif aux haies et plantations) traduiront alors l'ensemble en prescriptions juridiques. Le classement en zone Naturelle ou Agricole s'appliquera préférentiellement à de grandes entités, les massifs boisés par exemple pour le N et les espaces de cultures pour le A. Ces classements sont par contre peu appropriés pour protéger un arbre, une haie ou des vergers en zone urbaine.

Des dispositifs particuliers permettent alors d'assurer une protection de ces espaces. Les espaces boisés classés (article L. 130-1) visent explicitement les surfaces boisées, les haies et les plantations d'alignement mais aussi les réseaux de haies. A ce titre, la protection juridique instituée n'est pas des moindres, car « le classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements ». De force juridique plus modérée, les articles L. 123-1-5 7°, 8° et 9° autorisent le classement des éléments de paysage « à protéger, à mettre en valeur, ou à requalifier » ; la mise en place de dispositifs spéciaux sur « les emplacements réservés » ; la protection contre une possible urbanisation des « terrains cultivés [...] dans les zones urbaines » (Fig. 5).

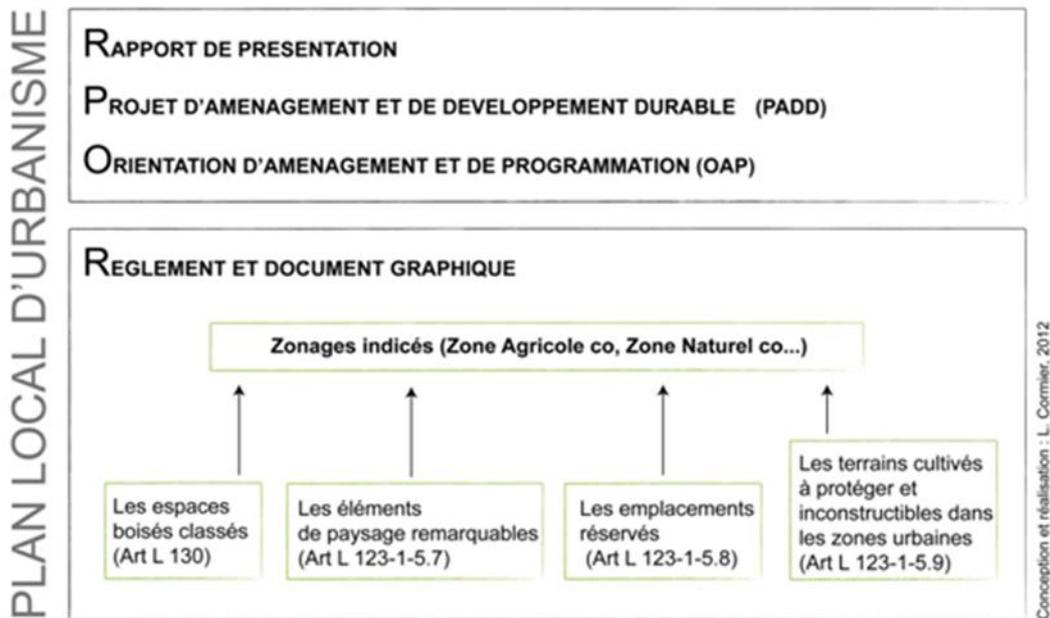


Fig. 5 : Les outils de l'urbanisme pouvant être mobilisés au nom d'une politique de TV

Les diverses collectivités étudiées amorcent la prise en compte de la notion de trame verte dans leurs documents d'urbanisme à l'échelle communale. Les diverses options déclinées ci-dessus sont évaluées par les élus et les services de la planification. Une tendance générale observée dans les collectivités montre une volonté de s'affranchir d'un caractère trop réglementaire de la notion de trame verte. Ainsi, l'utilisation de l'article EBC pour caractériser la trame verte et bleue semble unanimement rejetée par l'ensemble des collectivités. En effet les fortes contraintes – impossibilité d'opérer des aménagements, déclassement difficile - associées à ce type zonage dissuadent les urbanistes de le mobiliser. Les débats soulevés portent donc essentiellement sur l'intégration en tant que tel d'un zonage trame verte et bleue dans le document graphique à travers un sur-zonage ou la réalisation d'une OAP spécifique sur la trame verte bleue, comme l'illustre le cas strasbourgeois.

En conclusion, nous constatons l'intégration de la trame verte et bleue dans une double vitesse à l'échelon local. Elle est intégrée à l'échelle intercommunale avec des dispositifs peu prescriptifs et à l'échelle communale il n'y a aucune déclinaison réglementaire de la question. Cependant les dynamiques d'une vision de continuité et des trames vertes et bleues s'inscrivent dans une évolution perceptible du temps. Ainsi une diversité d'interprétations « trame verte et bleue » existe à l'heure actuelle dans les SCOT et dans leurs documents prédécesseurs en vigueur.

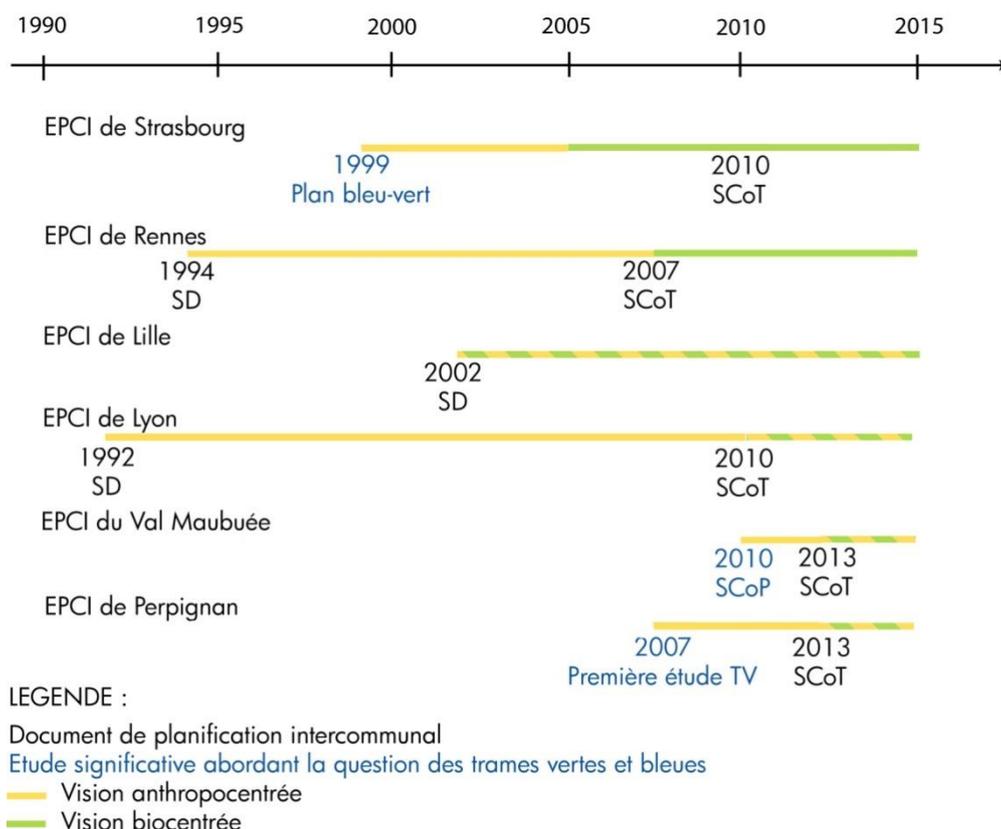
## III.2 Une diversité d'approches des trames vertes et bleues dans la traduction politique

### III.2.1 Une tendance d'évolution d'une vision anthropocentrée à une vision biocentrée dans les documents de planification à l'échelle intercommunale

A travers l'analyse des textes réglementaires à l'échelle intercommunale (SDAU/SCoT), nous pouvons remarquer que cette notion de trame verte est associée à différents champs lexicaux. Un premier champ s'inscrit dans une vision essentiellement anthropocentrée de la notion de trame verte et bleue à travers l'utilisation de termes tels que : « limitation de l'étalement urbain » (PADD SCoT Plaine du Roussillon, 2013

p.37) ; « ... [la trame verte] donne la possibilité aux habitants d'accéder à des espaces de nature au plus près de leur lieu de vie » (DOG du SCoT du Grand Lyon, 2010 p83).

Un deuxième champ développe une vision essentiellement biocentrée de la notion : « *continuités écologiques majeures en milieu urbain à restaurer* » (DOG, SCoTER, 2010) ; « *de prendre en compte les fonctionnalités écologiques existantes dans les espaces à urbaniser et de préserver la fonctionnalité écologique globale des continuités et ensembles fonctionnels basés sur des espaces agronaturels où le bocage notamment est encore très présent et qui assurent ainsi la continuité entre les milieux* » (DOG du SCoT du Pays de Rennes, 2007 p.7). Ainsi cette trame verte, dont l'enjeu premier s'intéresse à la préservation de la biodiversité, fait écho à la trame verte et bleue telle qu'elle est déclinée dans les lois Grenelle.



**Fig.6 : Vocabulaire mobilisé autour de la notion de TVB dans les textes des documents de planification intercommunaux**

Une certaine logique se détache dans les objectifs assumés par une politique de trame verte et bleue. Nous observons un glissement de sa déclinaison dans la planification intercommunale et communale : si les trames vertes furent d'abord prises en compte pour leurs fonctions sociales et récréatives, elles sont aujourd'hui davantage mobilisées pour leurs fonctionnalités écologiques (Fig. 6). Ce cas de figure s'observe par ailleurs dans différentes agglomérations françaises (Rennes, Angers<sup>14</sup> par exemple), mais aussi à l'étranger comme par exemple à Porto<sup>15</sup>. La conférence du Grenelle de l'environnement de 2007, puis les lois Grenelle 1 et 2, ont été motrices dans ce changement de définition. Toutefois, la maturité politique locale au regard de la thématique est fortement en jeu : on observe un décalage temporel entre les différentes collectivités dans l'introduction de la notion dans leurs documents d'urbanisme intercommunaux. Ainsi les élus rennais et strasbourgeois, familiers de cette thématique depuis de

<sup>14</sup> Cormier L, 2011 : *Les trames vertes : entre discours et matérialités, quelles réalités ?*, Thèse de doctorat, p.368

<sup>15</sup> L. Cormier, H. Madurera, 2013, *Which local approaches for European green infrastructures concept? Case analysis of the Angers and Porto*, Actes du 4eme colloque Fábos Conference on Landscape and Greenway Planning, 12-13 avril, Amherst (USA).

nombreuses années, intègrent une dimension écologique de la notion de trame verte dans ses aspects réglementaires de manière plus prégnante.

### III.2.2 Des approches conceptuelles de la notion de trame verte et bleue diverses en fonction des contextes

De l'analyse actuelle des documents de planification et des études à l'échelle intercommunale et communale (Fig. 4 et 6), nous pouvons identifier différentes sensibilités dans les approches de la notion de trame verte et bleue. Au regard des différents contextes, l'orientation politique, la formation et le charisme du porteur de projet trame verte et bleue impacte fortement l'approche choisie pour définir les trames vertes et bleues au sein des collectivités.

Certains la déclinent à travers un angle paysager, comme au Val Maubuée où la collectivité a développé un document appelé SCoP<sup>16</sup> qui vise à définir une stratégie de gestion du paysage d'un territoire « dont la finalité est de donner aux équipes opérationnelles de terrain un outil d'application prenant en compte les enjeux du développement durable. »<sup>17</sup> Le SCoP prend en compte la trame verte et bleue sous une approche de continuité paysagère. Un diagnostic parcellaire fut réalisé dans le cadre de ce schéma. La démarche comprenait des photo-interprétations, des analyses cartographiques cadastrales de la faune-flore, des zones aquatiques, des boisements etc. Cette étude a été complétée par un diagnostic écologique et historique réalisé par un bureau d'étude externe.

La communauté urbaine de Strasbourg est l'une des collectivités qui a procédé à une traduction essentiellement écologique de la trame verte et bleue dans son SCoT. Le PADD (page 38) définit les orientations suivantes en terme de politique environnementale : « *maintenir les noyaux écologiques majeurs, notamment les forêts ; garantir les bonnes jonctions et connexions (corridors biologiques) entre les noyaux centraux avec des prescriptions appropriées ; assurer la régénération des espèces rares et menacées, notamment le grand hamster et le crapaud vert* ». Cette vision est également traduite concrètement par la création du Service de l'environnement et écologie urbaine. Ladite instance opère à l'échelle communale et intercommunale, les deux étant fusionnées à Strasbourg en matière de politiques environnementales, notamment pour l'intégration de la trame verte et bleue dans le PLU.

Pour autre exemple, dans le cas de Lille, le Schéma Directeur, en vigueur depuis 2002, met en avant une approche principalement sociale. En effet, ce document (page 98), à travers les caractéristiques des corridors écologiques, intègre les usages sociaux de ces espaces : « *Des espaces verts de liaison sont à prévoir entre les cœurs urbains, les grands écosystèmes de la métropole, [...] de manière à développer « des corridors biologiques », [...] et pour constituer, d'autre part, un réseau de promenades accessibles par de multiples utilisateurs* ». Par ailleurs, la structure intercommunale Espaces Lille Nature Métropole (ENLM), porteur du projet de trame verte et bleue à l'échelle de l'agglomération lilloise, met également en évidence cette approche sociale sur le site internet de la communauté d'agglomération : « *l'objet du syndicat (ENLM) est de développer, gérer et animer des territoires afin de préserver le milieu naturel, organiser les espaces et équipements nécessaires à l'accueil du public, mettre en œuvre les actions de promotion et de communication, assurer la sécurité sur ces lieux.* »<sup>18</sup> Cette vision sociale de la notion de trame verte et bleue ressort fortement des entretiens menés au sein de cette collectivité.

Les documents d'urbanisme, que ce soit à l'échelle intercommunale par le SCoT ou à l'échelle communale à travers le PLU, prennent en compte les trames vertes et bleues d'une manière très hétérogène. On note l'absence quasi totale des recommandations et des conseils au sujet de la gestion de ces espaces. L'une des rares exceptions est la mention d'une gestion différenciée à développer sur les potentiels espaces de trames vertes.

<sup>16</sup>Le « SCoP » document propre au Val Maubuée fait référence directement au document « SCoT » mais n'en a pas le caractère réglementaire.

<sup>17</sup><http://www.valmaubuee.fr/environnement/scop/> Dernière consultation : le 26 juin 2013

<sup>18</sup>[http://www.lillemetropole.fr/index.php?p=57&art\\_id=9424](http://www.lillemetropole.fr/index.php?p=57&art_id=9424) Dernière consultation : le 26 juin 2013

### III.3 Forme de gestion écologique de la nature en ville sans approche de continuité

Le caractère bâti des villes définit le trait et l'existence de la trame verte en milieu urbain. Sachant que la possibilité de la reconnexion des espaces verts est limitée par les barrières physiques préexistantes, l'accent se porte généralement sur la gestion des espaces verts et sur les actions en faveur de la biodiversité.

#### III.3.1 La généralisation de la gestion différenciée

La gestion différenciée - également appelée gestion raisonnée, durable ou harmonique - est une méthode qui consiste à adapter le mode d'entretien en fonction de chaque espace vert. L'adaptation de ce mode de gestion est définie selon la situation géographique, l'usage et le potentiel écologique des espaces.<sup>19</sup> Yveline Cottu, ingénieure horticole, propose la définition suivante : « *Dans l'optique de la Gestion Différenciée, le concepteur paysagiste crée un espace adapté à son milieu (sol, climat, environnement urbain...). Il limite l'entretien et les traitements phytosanitaires, favorise le développement d'une diversité faunistique et floristique, tout en respectant le cahier des charges.* »<sup>20</sup>

La gestion différenciée émerge en Europe à partir de 1975 en réponse à des préoccupations environnementales affirmées par les mouvements écologistes. « *Après les années 70, sous l'impulsion de mouvements politiques en faveur de l'écologie, des modèles de gestion alternative des espaces verts de ville, plus respectueux de l'environnement, ont éclos au Nord et à l'Est de l'Europe ainsi qu'en Amérique du Nord.* »<sup>21</sup> On note quelques villes pionnières en France telles que Rennes, Orléans et Paris qui franchissent les premières étapes de la mise en place de la gestion différenciée au début des années 1980.

#### *Focus sur la ville de Rennes :*

En 1981, Rennes fut l'une des premières villes en France à se lancer dans l'expérimentation de la gestion différenciée. Les motivations principales étaient écologiques et économiques. En effet, la surface entretenue par la Direction des jardins a augmenté de manière significative : de 60 hectares en 1966 à plus de 400 hectares en 1981. Après une analyse de la totalité du patrimoine végétal entretenu, la ville a procédé à la mise en place du système baptisé « Code Qualité »<sup>22</sup> (1981). Ce système consiste à établir une codification générale des tâches d'entretiens en fonction de la qualité du paysage souhaité. Cinq codes différents ont été établis par la Direction des jardins de Rennes :

- jardins structurés très fleuris
- jardins structurés
- jardins d'accompagnement
- jardins champêtres
- jardins de nature.

<sup>19</sup> [www.gestiondifferentiee.be](http://www.gestiondifferentiee.be) Dernière consultation : le 26 juin 2013

<sup>20</sup> <http://gestiondifferentiee.org> Dernière consultation : le 26 juin 2013

<sup>21</sup> Aggeri G., 2004 : *La nature sauvage et champêtre dans les villes: Origine et construction de la gestion différenciée des espaces verts publics et urbains. Le cas de la ville de Montpellier*, thèse, page 87

<sup>22</sup> Direction des Jardins de Rennes, 2012 : *La gestion différenciée à Rennes - Guide de maintenance*, p. 38

### IDENTIFICATION

## les 10 critères clés

- **IMAGE** : Nature sauvage.
- **ACCESSIBILITÉ** : L'accessibilité est principalement limitée aux cheminements et à quelques lieux dédiés (par exemple allées, aires de pique-nique, plages...).
- **USAGE** : La promenade au grand air, les activités sportives et la découverte de la nature sont proposées. Les visiteurs sont invités à découvrir des scènes de nature.
- **JARDINIER ET VÉGÉTAL** : Il doit limiter le travail de la nature tout en garantissant la sécurité des usagers.
- **JARDINIER ET PUBLIC** : Le béotien ne doit pas deviner l'intervention du jardinier.
- **PALETTE VÉGÉTALE** : La palette végétale est exclusivement composée de plantes locales et l'apparition de végétation spontanée est fortement favorisée. Certains arbres morts peuvent même être laissés en place ou au sol.
- **HOMOGÉNÉITÉ DU LIEU** : L'ensemble des visiteurs étant concentré sur de faibles surfaces (cheminements, zones spécifiques) par rapport à l'ensemble de l'espace, cette différence d'usage impose une différence d'entretien. Ces zones doivent répondre à des besoins fonctionnels soutenus et seront entretenues comme en code 3. Le reste de l'espace subira des interventions pluriannuelles consignées dans un plan de gestion.
- **LOCALISATION ET SURFACE** : La pérennité des écosystèmes créés n'est viable que sur des surfaces importantes.
- **DÉLIMITATION** : Ces espaces ne sont pas clos.
- **ÉVOLUTION DANS LE TEMPS** : L'évolution est guidée par la nature. Des rajustements réalisés par secteurs de façon pluriannuelle (éclaircies forestières, recépages, curages...) permettent d'éviter un envasement par la forêt de la totalité de ces espaces.

Boisement sur mailon anti-bruit  
Bottes de foin sur une prairie fauchée  
Aire de pique-nique sur prairie

### ENTRETIEN

## l'essentiel à retenir

**Gazon**  
Les prairies sont entretenues 1 fois par an soit sous forme de broyage, soit sous forme de fauche (dans ce dernier cas évacuation du foin).  
8 ans tout en favorisant la régénération spontanée des essences indigènes.

**Arbustes**  
Les arbustes bénéficient d'un recépage tous les 6 à 8 ans tout en favorisant la régénération spontanée des essences indigènes.  
**Aires et allées sablées**  
Aucun désherbage n'est effectué sur ces espaces. Seuls les cheminements peuvent être soufflés et ratissés occasionnellement.

Code 5

24 Jardins de nature - Code 5

TÂCHES	NATURE DES TRAVAUX	FRÉQUENCE	MATÉRIELS MATÉRIEAUX	OBSERVATIONS
<b>GAZON</b>				
Tonte	Entretien par broyage annuel	1 fois par an	Tondobroyeur - Gymbroyeur Epareuse	Pas d'évacuation
	Prairie de fauche	1 fois par an	Tracteur + barre de coupe Motofaucheuse - Butteuse	Ramassage sous forme de foin
Traitement	Aucun			
Découpage	Aucun			
Désherbage	Aucun			
Regarnissage	Aucun			
Fertilisation	Aucun			
<b>ARBUSTES</b>				
Taille	Recépage (1)	Si besoin	Tronçonneuse Débrousailleuse à dos	Fréquence de recépage à adapter en fonction envasement et/ou présence de bois mort (environ 6 à 8 ans) - Broyer sur place si accès possible. Copeaux à exporter dans d'autres sites
Travail du sol	Aucun			
Paillage	Maintien des feuilles en place			
Désherbage	Aucun			
Traitement	Aucun			
<b>HAIES : aucun</b>				
<b>ROSIS : aucun</b>				
<b>MASSIFS FLORAUX : aucun</b>				
<b>AIRES SABLÉES</b>				
Désherbage (2)	Aucun			
Ratissage	Ratissage des graviers	Occasionnel		
Gravillonnage	Apport de graviers	En fonction de la dégradation du support		
<b>RAMASSAGE DES FEUILLES</b>				
	Soufflage des feuilles sur les passages		Souffleuse à dos Souffleuse sur micro-tracteur	
<b>REPLACEMENT DES VÉGÉTAUX</b>				
	Favoriser la régénération spontanée			
<b>ARROSAGE : aucun</b>				
<b>NETTOYAGE</b>				
	Ramassage des débris	1 fois tous les 10 jours		Nombre de passages à adapter à la fréquentation
	Collecte des déchets dans les corbeilles	1 fois par semaine		

(1) cf. fiche spécifique levée  
(2) cf. fiche spécifique aires et allées sablées

Ville de Rennes - Direction des Jardins 25

Fig.7 : Code 5 (jardin nature) du « Code qualité » rennais.

Actuellement, la Direction des jardins vise à diversifier la gestion des espaces verts au sein de la ville. Cette diversification se traduit par la volonté d'atteindre la présence de tous les codes pour chaque quartier de Rennes.

Le début des années 1990 est synonyme d'une profonde mutation dans l'émergence de cette notion en France. En effet, plusieurs colloques et séminaires sont organisés autour de la thématique de la gestion différenciée pendant cette période, comme par exemple :

- le colloque sur la gestion écologique des parcs et jardins publics et privés à Dijon en 1990
- le colloque « gestion harmonique des parcs urbains » à Seine-Saint-Denis, en 1993
- le séminaire des collectivités locales : la différence écologique, à Rennes, en 1993
- le colloque européen « vers la gestion différenciée des espaces verts » à Strasbourg, en 1994.

Ces différents événements ont largement contribué à la démocratisation de cette méthode de gestion des espaces publics. Après 1994, la gestion différenciée a été intégrée par la majorité des grandes agglomérations et villes cherchant avant tout une réponse aux réductions budgétaires<sup>23</sup>. En accord avec ce constat, l'argument financier fut également retenu par la plupart des collectivités visitées dans cette étude, avec les préoccupations environnementales et de cadre de vie, en tant que facteur accélérateur de la mise en place de la gestion différenciée. A l'heure actuelle, cette méthode de gestion est déployée dans la majorité des villes françaises.

<sup>23</sup> Aggéri G., 2010 : Inventer la ville-nature de demain, Educagri Editions, p. 199

### III.3.2 La mise en œuvre progressive d'une politique de « 0 phyto »

Nonobstant les avancées pour une meilleure prise en compte de l'environnement à travers la gestion différenciée, il est important de distinguer cette dernière de la gestion écologique. En effet, la gestion différenciée doit être accompagnée d'un plan d'actions en faveur de la biodiversité pour que nous puissions parler d'une gestion écologique des espaces verts publics. Un tel plan d'actions peut comprendre de nombreuses initiatives telles que la diminution ou l'abandon de l'utilisation des produits phytosanitaires, l'emploi des techniques alternatives de gestion, la diminution de la consommation en eau, etc.

En ce qui concerne la mise en œuvre d'une politique de « 0 phyto », de manière générale, les entretiens auprès des divers gestionnaires des collectivités mettent en évidence un volontarisme, tout d'abord, des services techniques pour initier cette politique. Cette action est par la suite validée et soutenue par les élus, comme à Lyon, Lille, Perpignan, Rennes et au Val Maubuée. Contrairement aux autres villes, Strasbourg s'est engagé dans une démarche de « 0 phyto » de par la volonté des élus.

La mise en œuvre d'une politique de « 0 phyto » relève des formes d'application hétérogènes. Ainsi, Strasbourg a procédé à un arrêt total des produits phytosanitaires sur l'ensemble des espaces publics en 2008. Rennes a appliqué cette politique à partir de 2005 sur la grande majorité de ses espaces publics. Quant à Lyon et Perpignan, les services en charge de la gestion des espaces verts se sont engagés dans la mise en place d'une politique de « 0 phyto », mais d'autres services de la ville (par exemple la voirie) poursuivent leur emploi sur le territoire. Dans le cas de Lille et du Val Maubuée, les gestionnaires des espaces verts ont débuté une politique de diminution progressive de produits phytosanitaires. Le tableau suivant affiche le décalage entre les dates de la mise en place de la gestion différenciée et l'arrêt de l'usage des produits phytosanitaires dans les communes participant à notre étude.

Commune	Mise en place de la gestion différenciée	Abandon des produits phytosanitaires		
		Espaces verts publics	Voirie	Cimetières
Rennes	1981	2005	2005	2012
Strasbourg	1995	2008	2008	2008
Lille	2001	2006	Non	En diminution
Lyon	2002	2008	Non	?
Perpignan	2004	2011	Non	Non
Val Maubuée	2008	2007*	?	Non

\*arrêt partiel : usage continué par le service des espaces verts sur certaines zones

**Fig.8 : Mise en place de la gestion différenciée et du zéro-phyto**

Dans cinq villes sur six, la mise en place de la gestion différenciée est antérieure ou correspond à la date à laquelle la structure gestionnaire a abandonné ou commencé à diminuer l'utilisation des produits phytosanitaires. Les services gestionnaires expliquent ce décalage par la phase d'acceptation par la population urbaine d'une nature plus spontanée, l'un des résultats de la gestion différenciée et de l'abandon de l'usage des produits phytosanitaires. Par ailleurs, les cimetières sont les lieux les plus controversés de ce point de vue. La présence d'une nature plus « sauvage » dans les cimetières est un sujet difficilement acceptable d'un point de vue culturel, ainsi ces lieux se trouvent généralement au dernier rang dans l'application d'une politique de « 0 phyto », dans les différentes villes étudiées.

### III.3.3 Des innovations dans la gestion écologique des espaces publics

L'émergence de la gestion écologique des espaces ouverts en milieu urbain conduit les services des espaces verts à la mobilisation d'un certain nombre « d'innovations » dans la gestion des espaces publics. Ce sont des techniques et des méthodes de gestion écologique en faveur de la biodiversité urbaine. Voici quelques exemples des collectivités étudiées pour illustrer ces actions :

La ville de Rennes prévoit l'installation d'un troupeau de moutons au Parc de Landry dans le cadre d'une expérience d'éco-pâturage pendant la période avril-octobre 2013. Des conventions sont signées avec plusieurs apiculteurs pour installer des ruches au sein de la ville.

A Lyon, la Direction des Espaces Verts promeut la possibilité de déminéraliser la ville à travers le programme de végétalisation de la voirie. Depuis 2005, 400 à 500 « Micro Implantations Florales » (MIF) ont été créées par les habitants avec le soutien de la Direction des Espaces Verts en accord avec la Direction de la Voirie. Ces espaces sont entretenus par les habitants et représentent aujourd'hui 6km de linéaire végétal.

De même, la municipalité de Lille a réinvesti une opération nommée « Embellissons nos murs », lancée originellement par un acteur associatif. Depuis 2003, la ville de Lille favorise la végétalisation des bâtiments municipaux (écoles, mairies de quartiers, Maison Régionale de la Nature et des Solidarités...) et propose désormais aux lillois un service gratuit pour végétaliser leur façade. La Direction Parcs et Jardins encadre cette opération et participe au diagnostic de faisabilité, au choix des plantes, à l'accompagnement des dossiers de demande et à l'installation des équipements nécessaires.

### III.3.4 Des représentations habitantes diverses de la nature en ville

Les habitants partagent une vision très disparate sur la thématique de la nature en ville. Leurs pratiques des espaces verts urbains dépendent de leurs usages et leurs représentations. De nombreux chercheurs se sont emparés de la question à travers des enquêtes sociologiques auprès des habitants (Blanc, Bonnin, Glatron, Grésillon<sup>24</sup>, Le bot<sup>25</sup>, Phillip, etc.). Cette connaissance scientifique permet de mieux comprendre le positionnement des citoyens et leurs attentes en matière environnementale. Or nous pouvons observer un certain cloisonnement entre cette production scientifique et sa mobilisation dans le monde de l'aménagement. Ceci peut paraître paradoxal alors que les entretiens auprès des services gestionnaires des espaces verts soulèvent le manque d'études sociologiques d'ampleur sur la perception de la nature par les habitants, dans le cadre de la mise en place d'une politique de gestion des espaces publics. Ils dénoncent également diverses difficultés auxquels ils sont confrontés lors de la mise en place de politiques à caractère écologique des espaces verts :

- la majorité des habitants possède peu de connaissances sur le fonctionnement des écosystèmes
- la terminologie technique (biodiversité, gestion différenciée, trame verte etc.) est peu appropriée par les habitants

Même si les études et enquêtes sociologiques ne représentent pas une pratique courante pour les services gestionnaires, elles sont ponctuellement utilisées par certaines collectivités. A titre d'exemple : au début des années 2000, la Direction des jardins de Rennes a commandé une étude sociologique pour apprécier l'avis des habitants sur la politique de « *O phyto* ». Cette étude a démontré une forte tolérance des habitants à propos des plantes adventices tant que la propreté globale du quartier est satisfaisante<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Glatron S., Grésillon E., Blanc N., 2012 : *Les trames vertes pour les citoyens : une appropriation contrastée à Marseille, Paris, Strasbourg*, Développement durable et territoires [En ligne], Vol. 3, n° 2 | Juillet 2012, mis en ligne le 06 juillet 2012

<sup>25</sup> Le Bot J.P., Philip F., 2012 : *Les trames vertes urbaines, un nouveau support pour une cité verte ?*, Développement durable et territoires [En ligne], Vol. 3, n° 2 | Juillet 2012, mis en ligne le 04 janvier 2013

<sup>26</sup> Menozzi M.J., Marco A., Bertaudière-Montes V., Léonard S., Provendier D., 2011 : *Les plantes sauvages en milieu urbain, un désordre naturel ?* Synthèse de l'étude AcceptaFlore, Angers.

Les analyses sur la perception de la nature en ville aident les services gestionnaires à définir leurs politiques et pratiques en fonction des attentes des habitants. Ce savoir peut être également mobilisé par les services de la planification en partenariat avec les services de gestion des espaces verts ou avec les associations.

### **III.4 Coordination difficile entre les acteurs**

Ce chapitre vise à détailler les caractéristiques principales des services des collectivités et des groupements de la société civile ainsi que leurs relations établies. La question de la coordination entre les acteurs locaux est étroitement liée à la gouvernance et aux dynamiques politiques locales. « *Analyser les politiques publiques nécessite donc de s'intéresser aux dynamiques collectives au sein desquelles expertises et jeux de pouvoir sont socialement situés et s'entremêlent.* » (Vimal et al, 2012). En effet, la construction de la gouvernance collective à l'échelon local se heurte souvent au conflit d'intérêt qui concerne l'appropriation du pouvoir. Toutefois, en ce qui concerne la méthodologie transversale du travail, le facteur humain reste très décisif. En effet, les entretiens affirment l'importance de la personnalité des directeurs des services dans le choix de mener une co-construction horizontale entre les services ou entre les acteurs institutionnels et non-institutionnels.

#### **III.4.1 Les conséquences de l'institution par l'Etat d'une gouvernance par instrument**

En 2009, la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle, résultant des débats du Grenelle de l'environnement (2007), introduit officiellement le terme « trame verte et bleue » dans la législation française. Cet « outil d'aménagement du territoire », par la constitution d'un réseau écologique à l'échelle régionale doit être décliné à l'échelle infra-régionale, intercommunale et communale à travers le seul processus réglementaire<sup>27</sup>. Si plusieurs caractéristiques apparaissent dans la loi à travers l'outil trame verte et bleue - l'idée de réseau écologique, l'emboîtement des échelles, l'intégration dans les documents d'urbanisme et de gouvernance - de nombreuses critiques s'élèvent pour dénoncer la naissance d'une nouvelle mesure réglementaire qui s'ajoute à de nombreux instruments de protection de la biodiversité existants. De potentiels dispositifs de type contractuel ne se sont donc pas choisis par le législateur pour gérer les territoires considérés comme trame verte et bleue, comme par exemple les dispositifs mis en place en Suisse à travers les surfaces de compensations écologiques.

Or la détermination d'instruments d'action publique ne relève pas de « simples choix techniques » comme on tend à nous le présenter, mais de véritables logiques politiques.<sup>28</sup> Ainsi le choix du réglementaire, imposant à chaque collectivité d'intégrer dans ses documents de planification (SCoT et PLU) les trames vertes et bleues, n'est pas anodin puisqu'il permet à l'Etat de se désengager financièrement de la mise en place de cette politique publique à caractère écologique.

Plusieurs conséquences découlent de cet arbitrage. A l'heure de la décentralisation, ce choix s'inscrit dans une dynamique plus globale participant au renforcement de l'échelle intercommunale. « La dynamique de décentralisation et la montée en puissance des collectivités territoriales ont provoqué une restructuration du système français d'organisation des pouvoirs. »<sup>29</sup> De manière générale, le succès de la loi LOADDT de 1999 relative à la réforme des structures intercommunales, l'ampleur des domaines de compétences de ces collectivités et la mutualisation de leurs moyens financiers participent à une réorganisation des pouvoirs qui pose l'échelon intercommunal en structure de force, notamment face à l'Etat. Au regard de la problématique des trames vertes, cette remarque est centrale. Dans cette démarche « top-down », l'Etat impose donc aux structures intercommunales de mettre en place une politique réglementaire de trames vertes. Le réglementaire contraint le territoire essentiellement en termes d'urbanisation<sup>30</sup> - n'ayant pas

<sup>27</sup> Les lois Grenelles concrétisent l'action TVB à travers l'outil réglementaire (SCoT et PLU).

<sup>28</sup> Lascoumes P. et Le Galès P., 2005 : *Gouverner par les instruments*, Introduction : L'action publique saisie par ses instruments, pp. 11-44

<sup>29</sup> Le Galès P., 2006 : *La France en mutation 1980-2005*, Presses de Sciences Po, chapitre 8 : Les deux moteurs de la décentralisation, pp. 303-341

<sup>30</sup> Cormier L, 2011 : Les trames vertes : entre discours et matérialités, quelles réalités ?, Thèse de doctorat, p.368

de prérogatives en termes de gestion des espaces - provoquant ainsi la crispation des élus. Sur quasiment l'ensemble des collectivités étudiées, à l'échelon intercommunal, les élus locaux ont une méfiance à l'égard de la notion de trame verte et bleue. Elle est en partie l'expression de la crainte d'une perte d'autonomie dans la gestion et la maîtrise de leur territoire, où la contrainte étatique est mal vécue à l'heure du désengagement financier de l'Etat de nombreuses politiques publiques. Une volonté d'affranchissement au regard des échelons supérieurs s'exprime fortement à travers nos enquêtes, notamment vis-à-vis du SRCE. De nombreux acteurs enquêtés expriment la difficulté à intégrer un document réalisé à l'échelon régional en termes de traduction d'échelle mais aussi d'enjeux de conservation de la biodiversité, les priorités régionales ne rencontrant pas nécessairement les problématiques territoriales locales.

Finalement, dans ce rapport de force l'Etat a peu de prise sur la déclinaison de la notion de trame verte à l'échelle locale au regard de la grande latitude d'interprétation qu'ont les élus locaux sur cette thématique.

En outre, une autre conséquence de cet arbitrage politique en faveur d'une déclinaison réglementaire investit une catégorie particulière d'acteurs portant le projet trame verte et bleue à l'échelon local : les urbanistes.

#### **III.4.2 Service de l'urbanisme : acteur clé de la déclinaison d'une politique de trame verte à l'échelle locale**

De par cette gouvernance par instruments réglementaires, le service de l'urbanisme et de la planification devient l'acteur central de la mise en place d'une politique de trame verte et bleue à l'échelon local. Cette catégorie d'acteurs doit intégrer aux documents d'urbanisme (SCoT et PLU) la trame verte et bleue. La difficulté réside dans le fait que ces documents, porteurs du développement territorial de l'intercommunalité et de la commune respectivement à leur échelle, se doivent d'intégrer l'ensemble des problématiques territoriales : développement économique, maîtrise de l'habitat, équité sociale, prise en compte des problématiques environnementales (gestion des risques à l'inondation, glissement de terrain, etc.). Un même document d'urbanisme et particulièrement sa déclinaison locale, doit alors combiner l'ensemble de ces enjeux avec une traduction à la parcelle dans un même document graphique.

Ainsi, à travers l'ensemble de nos enquêtes sur les différentes collectivités, nous observons une crispation forte des services de l'urbanisme à l'égard des trames vertes et bleues, qui s'est caractérisée de diverses manières (difficulté à obtenir un rendez-vous, impossibilité à mener l'entretien, attente répétée...). Au regard des autres enquêtes menées auprès des acteurs des services espaces verts, des élus, des associations, la trame verte et bleue est clairement un sujet sensible et délicat auprès de cette catégorie d'acteurs. Comment expliquer cette forte résistance ?

Tout d'abord, au regard d'un document (le PLU) au bord de l'asphyxie de par l'ensemble des thématiques traitées dans un même texte, le sujet trame verte et bleue est clairement perçu comme une contrainte supplémentaire. Ajouter un nouveau zonage traitant des problématiques écologiques apparaît dérisoire dans le document qui doit combiner et conjuguer de nombreuses problématiques et contraintes sur des sujets qui sont aujourd'hui d'autant plus sensibles au regard du contexte de crise. En outre, comme nous l'avons soulevé ci-dessus, l'échelon intercommunal se renforce aujourd'hui de par l'ensemble des dispositions prises ces dernières années. Cette problématique trame verte et bleue à intégrer réglementairement est perçue comme une injonction pour les services de l'urbanisme. D'autant plus que ces acteurs, principalement de formation urbaniste ou architecte, sont des professions historiquement plus sensibles aux questions d'aménagement urbain dans une dimension socio-économique. La question environnementale est abordée essentiellement sous l'approche de la gestion du risque : comment faire pour concilier développement urbain et risque d'inondation, glissement de terrain ? La question écologique, la préservation de la faune et de la flore, paraît mineure et surtout sujet de conflits notamment lors de projets d'aménagement. La crispation vient de nombreux conflits générés lors de constructions d'aménagements urbains, infrastructures routières ou ferroviaires, avec des associations environnementales militantes. Il n'est pas rare de voir des projets d'aménagement ou des documents d'urbanisme annulés suite à un recours en justice d'associations soulevant la présence d'espèces protégées

sur un site. Dans cet esprit, la trame verte et bleue est perçue par les services de l'urbanisme et plus généralement par les élus (qui sont fortement influencés par cette corporation) davantage comme une contrainte sclérosant le territoire, que comme une opportunité valorisant le potentiel environnemental du site. Ainsi la volonté d'inscrire la trame verte et bleue dans une dimension peu prescriptive dans les SCoT et a minima (voire en marge) dans le document graphique du PLU est révélateur de cet état d'esprit. La loi oblige cette prise en compte à l'échelon local, les collectivités se doivent de l'intégrer, mais elle sera faite a minima de peur de se voir attribuer des contraintes supplémentaires dans de futures révisions des lois Grenelle.

### III.4.3 Le service de la gestion des espaces verts : un acteur sensible aux questions écologiques

Contrairement au phénomène observé pour le service de l'urbanisme, où sur l'ensemble des collectivités étudiées le service de la planification à l'échelle communale fusionne avec l'échelon intercommunal comme de manière générale en France, le service de la gestion des espaces verts demeure encore trop souvent une compétence communale dans les communes étudiées. En effet, les élus locaux souhaitent maintenir cette compétence à l'échelon municipal car l'intervention sur le végétal est l'une des traductions visibles de leurs actions sur le cadre de vie des habitants. La volonté de maintenir cette compétence à l'échelle communale peut conduire à une fragmentation de la politique de trame verte et bleue. Cette fracture d'échelle génère plusieurs conséquences.

La première concerne la difficile coordination de la mise en place d'une politique de trame verte et bleue entre les services de gestion des espaces verts et les services de la planification. Cette différence d'échelle, intercommunale pour la planification et communale pour la gestion, affecte fortement la mise en place d'une politique coordonnée de trame verte et bleue.

La deuxième conséquence illustre la difficile harmonisation des services gestionnaires, intercommunaux et communaux, et l'absence de la coordination entre les deux échelons. En effet, sur une même commune, la gestion des espaces verts publics peut être partagée entre un service espace vert intercommunal et communal. Par exemple, dans le cas de Lille, la Direction Parcs et Jardins (service gestionnaire des espaces verts de la ville de Lille) est complètement déconnectée des opérations menées par l'ENLM (service gestionnaire des espaces verts intercommunaux). Au Val Maubuée, la Direction des Parcs et Jardins est la structure qui assure la gestion des espaces ouverts intercommunaux. Cependant, les communes ont gardé leur compétence de gestion des petits espaces verts de proximité (ronds-points, aires de jeu etc.).

La troisième conséquence se réfère à la fragmentation de la gestion des espaces verts publics en fonction de l'ensemble des autres services municipaux et intercommunaux. La gestion des pieds d'arbres à Lyon illustre bien cette problématique. La Direction des Espaces Verts gère la grande majorité de l'armature végétale publique de la ville sauf les arbres d'alignement qui sont entretenus par le service intercommunal de la voirie. Ainsi, certains des pieds d'arbres lyonnais sont cimentés ou d'autres traités avec des produits phytosanitaires.

Par ailleurs, Le Galès résume bien ces trois aspects tout en se référant à l'intégralité de la gouvernance locale: « *Ces différents niveaux (communal et intercommunal) de gouvernement n'hésitent toutefois pas à intervenir dans tous les domaines ; chacun a ainsi sa politique en matière d'environnement, de culture ou de développement économique, et les compétences se chevauchent dans une large mesure.* »<sup>31</sup>

Le travail réalisé sur le végétal munit les services de la gestion d'une expertise des processus écologiques. D'un point de vue historique, l'évolution de la vision et des pratiques de cette catégorie d'acteurs les mènent à développer une gestion de plus en plus écologique des espaces de nature. Cette transformation a deux sources d'explication. La première consiste à donner une réponse aux préoccupations environnementales émergentes des années 1960. La seconde est relative à la formation et l'accompagnement des jardiniers dans la pratique des méthodes de gestion plus respectueuses de

<sup>31</sup> Le Galès P., 2006 : « chapitre 8 : Les deux moteurs de la décentralisation » *La France en mutation 1980-2005*, Presses de Sciences Po, pp. 303-341

l'environnement. Nous pourrions alors faire l'hypothèse que les services de gestion des espaces verts sont à l'échelle locale les porteurs des ambitions de la thématique trame verte et bleue. Or, la morphologie des espaces verts urbains révèle une fragmentation très importante des espaces ouverts. Les services gestionnaires travaillent ainsi sur des espaces verts morcelés qui ne leur permettent pas la prise en compte de la continuité écologique. Les services de la gestion peuvent ainsi difficilement être porteurs du projet de trame verte et bleue car d'une part ces acteurs manquent d'une vision de continuité des espaces verts, et d'autre part ils ne peuvent pas avoir la maîtrise de l'espace en termes de planification ou de requalification des quartiers urbains.

#### III.4.4 Une trame verte prospective à travers le projet urbain ?

L'analyse des documents d'urbanisme et les entretiens réalisés mettent en évidence la réelle difficulté de la trame verte et bleue à exister d'un point de vue réglementaire à l'échelle communale. Il est vrai qu'en milieu urbain dense la question de réserver des espaces de nature lorsqu'ils sont inexistantes ou de rétablir des continuités végétales entre des parcs peut apparaître pour le moins difficile. Le moyen de recréer des écosystèmes continus passe alors dans son intégration lors de projet de requalification urbaine en ville. Au regard des diverses collectivités étudiées, il existe une volonté d'intégrer ce dispositif de trame verte dans les projets urbains. D'une manière générale, c'est la planification urbaine à travers le service de l'urbanisme qui est en charge de la définition du projet urbain. Le mode de fonctionnement en projet favorise la mise en place des équipes pluridisciplinaires pour définir les grandes orientations des aménagements. Cette démarche transversale permet également l'intégration des gestionnaires des espaces verts en amont des projets, comme nous pouvons l'observer à Perpignan et à Lille. Cette transversalité se traduit également dans les cahiers des charges des projets. En effet, la présence des paysagistes et des écologues devient une pratique de plus en plus courante dans l'élaboration des projets urbains. La pluridisciplinarité des équipes renforcent ainsi la prise en compte de la trame verte et bleue par le biais d'aménagements en faveur de la biodiversité et des continuités écologiques. La nature des aménagements urbains peut être diverse, tels que la requalification des quartiers résidentiels, la reconversion des friches industrielles, l'aménagement des zones d'activités, le réaménagement des infrastructures existantes, etc. Cette variété de formes se traduit également par une diversité d'intégration de la trame verte et bleue. Les aménagements de récents projets urbains à Lyon et Rennes témoignent de la multiplicité de cette prise en compte :

- le projet sur l'avenue Garibaldi vise à requalifier une autoroute urbaine traversant Lyon par un axe nord-sud afin de la rendre accessible aux piétons et de la transformer en continuité végétale entre le parc de Tête d'Or et le Parc de Blandan. Le parc urbain Blandan est un espace de 17 hectares en plein centre de Lyon. Cette enclave de verdure a été récupérée et réservée par la ville pour la mettre en valeur en tant qu'un nouvel espace vert. La réalisation du projet a été menée par une équipe de paysagistes.
- Les berges du Rhône ont été réaménagées sur 5km au centre de Lyon et constituent actuellement une continuité végétale traversant la ville.
- Le projet phare que la municipalité rennaise met en place actuellement concerne le développement d'un Parc Naturel Urbain (PNU) sur les prairies Saint-Martin. A travers la volonté de conduire un projet « extensif » de requalification de prairies humides, le parc naturel urbain « propose de développer les vocations sociale et récréative des prairies, au sein de paysages et d'un environnement de qualité. »<sup>32</sup> Pour réaliser le futur PNU, une équipe pluridisciplinaire composée de paysagistes, écologues et hydrauliciens, a été désignée à l'issue du concours de maîtrise d'œuvre.

Cependant, il est important de préciser les motivations qui justifient ces démarches. En effet, l'objectif des projets urbains et d'aménagements visent souvent à promouvoir le territoire et à accroître son attractivité

<sup>32</sup><http://metropole.rennes.fr/> Dernière consultation : le 26 juin 2013

économique. «*La planification du projet correspond à [...] un élargissement de l'objet de la planification et des politiques urbaines : celui-ci n'est plus tant affaire de régulation mais davantage de promotion du développement économique dans un contexte de croissance réduite.* »<sup>33</sup> Cet argument ressort également des entretiens avec les acteurs des collectivités. A titre d'exemple, dans le cas de Lille, le projet de trame verte défini sur le site internet de la communauté urbaine lilloise met aussi en avant cette approche socio-économique : «*[...] le manque d'espaces verts apparaissait criant. Il fallait augmenter leur superficie pour améliorer le cadre de vie des habitants et renforcer l'attractivité du territoire* ». La trame verte et bleue multifonctionnelle du milieu urbain dépasse ainsi l'approche écologique, préconisée par les lois Grenelle, et intègre également des thématiques telles que l'attractivité du territoire, le cadre de vie des habitants, la lutte contre la pollution urbaine et contre les effets du changement climatique. L'élargissement de la traduction de la trame verte et bleue encourage donc une nouvelle interprétation, celle d'une potentielle ressource naturelle urbaine dont la préservation, la valorisation et le développement constituent un enjeu majeur pour les territoires.

### III.4.5 Emergence d'une nouvelle catégorie d'acteurs à l'échelle intercommunale

Le service de la planification représente donc généralement l'acteur le moins sensible aux questions environnementales. Cette situation relève à la fois des caractéristiques socioprofessionnelles de ce type d'acteurs mais également de la prise en compte relativement récente de l'environnement dans la planification en France. Cette position peut s'avérer ambiguë puisque le service de la planification apparaît comme le porteur du projet trame verte et bleue à l'échelle locale pour répondre aux exigences des lois Grenelle. Quant au service de la gestion des espaces verts, cette catégorie d'acteurs est par nature plus sensible à cette thématique. Cependant, son champ d'intervention étant limité aux espaces publics, donc essentiellement aux parcs et jardins, la vision de l'espace développée par ces services se situe davantage dans une logique de gestion de patch que de continuités végétales. De ce point de vue, le Val Maubuée représente un cas à part dans notre étude. En effet, la quasi-totalité des espaces ouverts appartient à différents acteurs publics, de l'échelle communale à l'échelle étatique. Il s'agit ici d'une spécificité liée au caractère particulier de « ville nouvelle » où les services des Parcs et Jardins et de la planification maîtrisent la grande majorité des espaces d'une façon exhaustive. Concernant les autres collectivités étudiées, nous avons observé une grande disparité dans les formes de partenariats inter-services, entre les services de la gestion et de la planification urbaine. Ainsi, dans la ville de Rennes, le fonctionnement inter-services entre la Direction des Jardins et la Direction de l'Aménagement Urbain reste très segmenté. Dans le cas de Lyon, la Direction des Espaces Verts est associée aux projets urbains en fonction de son impact dans le projet. On ne peut pas donc parler d'une coopération systématique, mais du début d'une prise en compte de la gestion par la planification. A Lille et à Perpignan, des partenariats approfondis ont été développés entre ces deux services. Par conséquent, les services gestionnaires des espaces verts de Lille et de Perpignan sont intégrés en amont dans les projets urbains. Toutefois, il est important de nuancer cette constatation et comprendre les logiques de ces coopérations. Les entretiens ont mis en évidence l'influence du charisme et de la sensibilité aux questions environnementales des dirigeants des services concernés dans la construction de ces approches transversales. En ce qui concerne Strasbourg, cette ville s'inscrit dans une logique de gouvernance encore plus poussée par l'émergence d'une nouvelle catégorie de service entre la planification et la gestion : le Service Environnement et écologie urbaine. Ce service intercommunal possède des compétences en matière environnementale, notamment la définition de la politique environnementale de la communauté urbaine de Strasbourg. L'intégration de la trame verte et bleue dans le PLU strasbourgeois fait l'objet d'une étude menée par ce service. La création de cette nouvelle instance est significative car elle représente un service légitime qui définit les grandes orientations de la politique environnementale à l'échelon intercommunal. En effet, l'ouverture du service environnement et écologie urbaine à Strasbourg est conforme aux tendances du renforcement de l'échelle intercommunale, l'une des

<sup>33</sup>Pinson G. 2005, « Chapitre 5 : Le projet urbain comme instrument d'action publique », in Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po « Académique », p. 199-233.

volontés affichées des gouvernements français.<sup>34</sup> Elle représente également une réponse au cloisonnement des services et à la segmentation des politiques environnementales à l'échelle locale. Néanmoins, à Rennes il existe un Service de l'environnement mais les missions de ce service sont plus orientées vers la sensibilisation au sujet de la biodiversité. Ainsi le poids de ce service n'est pas égal à celui de Strasbourg.

### **III.5 Repositionnement : nouvelles formes des rapports sociaux**

La thématique de la gouvernance en lien avec la trame verte, et l'environnement d'une manière plus globale, résulte d'un renouvellement des rapports sociaux. En effet, les politiques environnementales européennes et nationales favorisent la démocratisation du domaine de l'environnement et la diversification des acteurs impliqués dans la gouvernance locale. Ainsi, la Convention d'Aarhus de 1998, ratifiée par la France en 2002, vise à assurer les droits des citoyens européens concernant trois sujets fondamentaux en matière environnementale : l'accès à l'information, la participation aux processus décisionnels et l'accès à la justice. L'engagement des collectivités territoriales vis-à-vis de la Convention d'Aarhus se traduit, sur cette thématique, par la volonté de communiquer sur la politique écologique et de co-construire de projet urbain. A l'échelon local, comme par ailleurs à l'échelle nationale, les formes de partenariats établis entre les pouvoirs publics et les acteurs non-institutionnels s'inscrivent dans la logique traditionnelle de la gouvernance verticale. Les exemples cités sont tirés des entretiens réalisés et organisés en deux parties.

La première s'intéresse aux relations entre les pouvoirs publics et les associations. Il montre comment les pouvoirs publics mobilisent l'expertise du monde associatif pour élargir le champ de la réflexion du projet urbain ou pour protéger des espaces ouverts. Il présente également une nouvelle pratique de la gouvernance : la co-construction des projets. Ces actions initiées par les pouvoirs publics peuvent correspondre à la théorie de gouvernance d'approche descendante.

La deuxième met en évidence les multiples initiatives associatives envers les pouvoirs publics locaux ainsi que l'investissement de formes diverses des habitants sur les espaces publics. Le mode de fonctionnement, dans lequel les pouvoirs publics s'approprient ces initiatives, rappelle l'approche ascendante de la gouvernance. Cependant l'approche verticale ascendante est différente de l'approche horizontale. Notre démarche privilégie l'analyse des relations pouvoirs publics-associations. Sachant que cette première catégorie d'acteurs fait partie intégrante d'un cadre hiérarchique défini, nous mobilisons uniquement l'approche verticale de la gouvernance.

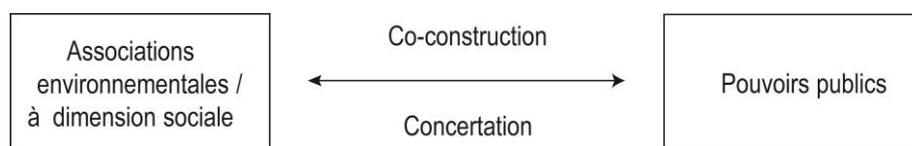
Ces repositionnements sociaux dans la gouvernance locale laissent plus de place à la réflexion et à l'intégration de nouveaux acteurs concernant un projet particulier. Cependant ils introduisent plus d'expérimentation et d'incertitude dans le jeu d'acteurs. Cette incertitude d'objectif induite dans la gouvernance peut autant améliorer l'ensemble des actions que cristalliser les conflits au regard des problématiques sensibles.

#### **III.5.1 Les pouvoirs publics vers le milieu associatif**

La problématique environnementale est de plus en plus prise en compte par les collectivités territoriales. L'intégration de cette thématique conduit les pouvoirs publics à la construction d'une gouvernance plus partagée. Ainsi, de nouvelles catégories d'acteurs rejoignent le groupe des acteurs force de propositions : des associations et des groupements d'habitants. Cette intégration a des origines multiples. D'une part, les pouvoirs publics cherchent à se légitimer sur les questions écologiques auprès des habitants et des acteurs associatifs, d'autre part ils visent à anticiper la potentielle opposition à leurs projets politiques. L'implication des acteurs associatifs peut également apporter une expertise écologique aux acteurs

<sup>34</sup> 2013 : réforme de la politique de la ville (par exemple : le futur contrat de ville qui sera porté à l'échelle intercommunale)  
2010 : réforme territoriale visant à renforcer l'échelle intercommunale

institutionnels, ainsi cette approche permet également une réduction des coûts financiers pour les pouvoirs publics municipaux.



### III.5.1.1 Expertise des associations mobilisée par les pouvoirs publics

Les pouvoirs publics visent à intégrer l'expertise et les expériences des associations environnementales. En effet, les acteurs associatifs accumulent un capital de savoir écologique très important et maintiennent une relation privilégiée avec leur territoire. Leur présence sur le terrain constitue une mémoire vivante et transmissible. Les pouvoirs publics s'appuient donc sur ces connaissances et leur mise en valeur. Ces phénomènes ont été observés sur l'ensemble des collectivités, mais ici nous détaillerons deux situations particulières.

#### ▪ Exemple à Lyon

Les différentes institutions de la ville et de l'agglomération lyonnaise établissent des partenariats avec les associations environnementales afin de valoriser leurs expertises écologiques dans les projets de développement local.

Le premier exemple concerne la remise en bon état d'une continuité écologique dans le 5ème et le 9ème arrondissement de Lyon. Ce projet s'inscrit dans le cadre de l'appel à projet Trame verte et bleue urbaine (2013) du Ministère de l'écologie et du développement durable. Trois structures associatives sont donc partenaires de ce projet, chacune exerçant dans son domaine de prédilection : la FRAPNA-Rhône sur les mammifères, la LPO sur les oiseaux et les amphibiens et Arthropologia sur les insectes. L'objectif est la reconstitution d'une continuité écologique par la réalisation d'infrastructures en faveur de la biodiversité. Cette continuité écologique sera traduite par le développement d'un réseau de cheminements piétons.

Le deuxième exemple est relatif à l'élaboration du SCoT du Grand Lyon. Les entretiens ont mis en évidence l'implication importante des associations environnementales dans la procédure ainsi que leur expertise apportées au SEPAL<sup>35</sup>. En effet, diverses structures associatives environnementales ont travaillé à l'identification des corridors écologiques de l'agglomération lyonnaise pour établir un diagnostic cartographique. Cette cartographie, à « *dire d'expert* », des coupures vertes a été ajoutée au SCoT en annexe à la demande des associations. La déclinaison de ces secteurs particuliers représente une garantie pour la préservation de ces espaces situés dans des zones à forte pression urbaine.

#### ▪ Exemple à Lille

De leur côté, la Direction Parcs et Jardins de la ville de Lille a renforcé son équipe par un écologue en 2005. Cependant, l'expertise des associations est également prise en compte dans les projets urbains et dans les diagnostics environnementaux. Une série de diagnostics écologiques a été réalisée en 2012 dans le cadre de l'Étude Réseau Ecologique porté par la Direction Parcs et Jardins. Cette étude s'inscrit dans la continuité du Plan de Biodiversité de Lille et représente le diagnostic écologique préalable d'une politique de trame verte. Toutefois, afin d'avoir une vision plus globale du territoire, la Direction Parcs et Jardins a mobilisé l'expertise des associations environnementales dans la définition de la méthodologie de l'étude.

<sup>35</sup> Syndicat mixte en charge de l'élaboration du SCoT du Grand Lyon

III.5.1.2 Vers une coproduction des projets

Inscrit dans la logique du développement durable et de la convention d'Aarhus, la co-construction des projets urbains, de la gestion des espaces verts ainsi que la prise en compte des continuités écologiques dans ces projets est une pratique de plus en plus courante en France. Au sein des collectivités territoriales étudiées, diverses plateformes permettent les échanges et les rencontres des acteurs locaux.

- Exemple à Perpignan

A Perpignan, l'Atelier d'urbanisme, créé en 1993, est le lieu principal de concertation, de construction et d'échanges par rapport aux projets urbains perpignanais. En effet, l'Atelier est une véritable interface entre les associations, les architectes et la ville de Perpignan. Son fonctionnement est assuré par une association regroupant des habitants et des professionnels qui interviennent bénévolement. Le projet de trame verte porté par la Direction de l'Environnement a été présenté à l'atelier dans le cadre d'une soirée-débat.

- Exemple à Rennes

En ce qui concerne la ville de Rennes, elle organise également des ateliers de co-construction de projet d'une manière ponctuelle. Les deux projets urbains en cours qui ont bénéficié de cette approche concernent la requalification du quartier du Blosne et l'aménagement des prairies Saint-Martin. Ces projets font partie de la trame verte urbaine rennaise. Quant au projet du quartier du Blosne, les habitants et les acteurs locaux ont pu exprimer leurs souhaits à travers l'atelier « diagnostic et propositions pour le quartier ». La Mairie de Rennes a organisé deux voyages d'étude à Berlin et à Barcelone avec la participation de groupes mixtes (habitants, associations, bailleurs sociaux, promoteurs, élus, services de la Ville, étudiants...) pour montrer des résultats de formes de gestion écologique et des exemples de requalification au travers de projets d'éco-quartiers. La ville a également mis en œuvre des enquêtes porte à porte et des workshops pour connaître l'avis des acteurs du quartier.<sup>36</sup> Au sujet des aménagements des Prairies Saint Martin la ville de Rennes a lancé une concertation large dans le but de définir les activités et le profil du futur parc naturel urbain.<sup>37</sup> Des ateliers de co-construction ont été organisés dans le cadre de cette démarche.

- Exemple à Strasbourg

Le Parc Naturel Urbain ILL BRUCHE est un projet qui associe des éléments de continuités vertes et des actions en faveur de la biodiversité. En effet, la charte du PNU Ill Bruche mentionne « une gestion équilibrée et collective d'une trame verte élargie au tissu urbain qui l'entoure ». Le territoire du futur PNU s'étend sur le bassin de vie de 35000 personnes et couvre plus de 300 hectares. Le nom et les grandes orientations du projet ont été définis dans le cadre d'ateliers de co-construction. Des acteurs associatifs, professionnels et des habitants ont participé aux 10 séances et aux 12 visites de sites. Leur travail avec les acteurs de l'aménagement du territoire et de la Communauté Urbaine de Strasbourg a produit un Livre blanc qui établit les orientations du projet PNU.

<sup>36</sup><http://blosne.rennes-blog.org/la-concertation/> Dernière consultation : le 26 juin 2013

<sup>37</sup><http://metropole.rennes.fr/> Dernière consultation : le 26 juin 2013

### III.5.2 Les associations vers les pouvoirs publics

Depuis les années 90 en France, dans un contexte de développement des politiques environnementales, les grands principes et les conférences (Rio 1992, Aarhus 1998, Grenelle de l'environnement) promeuvent la démocratie participative et favorisent la participation de nouveaux acteurs, notamment associatifs.

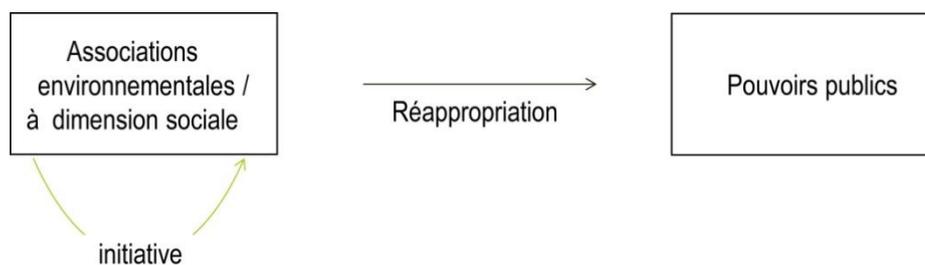
Au regard de l'écologisation<sup>38</sup> des politiques publiques environnementales, « les formats de participation adaptés à cette nouvelle donne sont plus ouverts, précoces et délibératifs, afin de permettre la co-élaboration des problèmes et des solutions entre représentants de l'État et de la société civile ». <sup>39</sup> Ainsi, les associations prennent part au débat public de manière plus prégnante ces 10 dernières années et particulièrement dans le domaine environnemental, en étant mobilisées directement par les pouvoirs publics (tel que nous venons de le voir dans le paragraphe III.5.1) ou en s'investissant elles-mêmes au regard d'une problématique particulière. Dans ce paragraphe nous traitons de cette dimension.

Plusieurs formes de gouvernance peuvent alors s'initier en opposition ou en collaboration. La première se caractérise par une origine conflictuelle de l'interaction association-pouvoirs publics. Une divergence d'intérêts étant à la source du conflit, la recherche de solutions intégratives ou distributives par la collectivité est alors nécessaire pour résoudre le différend (Barbier et Larrue, 2011). Un processus de **négociation** est alors mis en place.



S'il n'est pas mis en place, l'association peut saisir la justice pour résoudre le conflit. Par exemple il n'est pas rare d'observer des cas de recours sur un PLU ou SCoT par des associations pour non prise en compte de problématiques environnementales, qui peuvent conduire à leur annulation.

Cette relation « milieu associatif vers pouvoirs publics », dans un contexte de coopération, génère une autre forme d'interaction : la réappropriation d'une initiative associative par les pouvoirs publics. Le milieu associatif est généralement un laboratoire d'expériences sur les territoires. Lors de succès d'initiatives réalisées sur des thématiques particulières, les collectivités peuvent appuyer par un financement ou se saisir directement de ces expériences afin de les développer plus largement.



<sup>38</sup>L'incorporation de considérations environnementales dans l'action publique et les pratiques ayant un impact sur le territoire (Inra)

<sup>39</sup>Barbier R. et Larrue C., 2011 : Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape, *Participations*, 2011/1 N° 1, p. 67-104

### III.5.2.1 Les formes de négociation

Les différentes formes de négociation permettent aux associations environnementales, mais également aux habitants, d'avoir une meilleure prise en compte de leur volonté dans les projets.

- Exemple à Rennes

Dans le cadre du projet des Prairies Saint Martin, les jardins familiaux du site ont été récemment fermés à cause de la pollution des sols et des risques d'inondation du site. Ces jardins étaient présents sur les prairies depuis près d'un siècle, et très investis par les habitants. Le mécontentement des habitants a conduit à la création d'une association militante « Préservons les Prairies Saint Martin », dont le but majeur est de sauvegarder les jardins.

Le processus de concertation engagé par la ville de Rennes reste donc un sujet controversé.

- Exemple au Val Maubuée

Le RENARD (Rassemblement pour l'Etude de la Nature et l'Aménagement de Roissy-en-Brie et son District) est une association environnementale au Val Maubuée. Cette association militante résume son activité par le principe suivant : « *Nos actions sont fondées sur les connaissances scientifiques en environnement, appuyées sur le droit qui permet leur prise en compte.* »<sup>40</sup> Elle exerce ainsi des recours réguliers au tribunal concernant les questions environnementales et veille à la protection des espaces verts et naturels. Voici quelques plaintes accessibles sur internet (l'association n'a pas donné suite à notre demande d'entretien) :

- Dépôt d'un recours gracieux auprès de la préfecture contre le projet de lotissement Châteaubriand à Noisiel<sup>41</sup> ;
- Demande au tribunal d'annuler les arrêtés du préfet portant sur création de la ZAC de Lamirault<sup>42</sup> ;
- Liste de remarques et contre-propositions auprès du Commissaire-Enquêteur après consultation de l'enquête publique sur le projet de SCoT du Val Maubuée.<sup>43</sup>

- Exemple à Lyon

Le cas du projet de réaménagement des berges de Saône, dans l'agglomération lyonnaise, donne un autre exemple de processus de négociation entre une association et une structure intercommunale. Les associations n'ont pas été consultées en amont du projet par la maîtrise d'ouvrage, le Grand Lyon. Ainsi, la FRAPNA-Rhône a mobilisé plusieurs moyens pour que les approches écologiques soient prises en compte d'une manière plus globale dans ce projet : correspondances avec Grand Lyon, interventions régulières aux réunions publiques, etc.

### III.5.2.2 Les formes d'initiative

Les initiatives des associations peuvent être soutenues et réappropriées par les pouvoirs publics. Les deux exemples suivants présentent les projets qui ont fait l'objet de ces cas de figure.

- Exemple à Strasbourg

A partir de 2008 la LPO Alsace pilote un projet expérimental trame verte et bleue au sein de deux communes à proximité de Strasbourg, le programme « corridors écologiques et micro-habitats ». Cette initiative vise à accompagner ces communes dans la mise en œuvre d'un projet de trame verte. Il s'agit

<sup>40</sup><http://www.renard-nature-environnement.fr/> Dernière consultation: le 26 juin 2013

<sup>41</sup><http://www.leparisien.fr/seine-et-marne/seize-recours-contre-le-projet-de-lotissement-22-02-2002-2002837984.php> Dernière consultation: le 26 juin 2013

<sup>42</sup><http://www.renard-nature-environnement.fr/JgtZACLamirault.htm> Dernière consultation: le 26 juin 2013

<sup>43</sup>Réponse de l'association Renard à l'enquête publique sur le projet de SCoT du Val Maubuée

d'un accompagnement global qui s'appuie sur l'opérationnalité. En effet, ce programme comprend des actions diverses telles que la réalisation du diagnostic écologique, l'aide pour constituer les dossiers et trouver des financements, l'établissement du plan d'action trame verte, la plantation de haies et d'arbres, etc. Le cadre d'un projet d'expérimentation permet également une évaluation des plans d'action à travers de leur opérationnalité : identifier les opportunités et les facteurs de blocage (pour des raisons financières, foncières etc.). Ce programme, financé par la région, est mené par un comité de pilotage composé d'acteurs de terrain : élu, exploitants, personnel associatif, habitants, etc. Cette initiative sera l'objet d'une réappropriation par les pouvoirs publics pour être développée sur d'autres communes, notamment sur la Communauté Urbaine de Strasbourg.

- Exemple à Lille

Entrelianes est une association environnementale lilloise, active à l'échelle régionale. Son objectif principal est la mise en place d'une trame verte et bleue participative. Cette trame verte et bleue est définie comme le cadre de protection et de développement des espaces de nature avec l'établissement des réseaux écologiques qui les relient. La trame est perçue comme une co-construction, un levier de reconnexion sociale et écologique, un outil transversal sur les activités et un support d'animation territoriale. Le « Portrait de Nature » ([www.nature-en-ville.com](http://www.nature-en-ville.com)) est l'outil privilégié de l'association pour la mise en œuvre de cette trame verte participative. Par exemple, dans le cadre du Portrait de Nature du quartier Fresnoy-Mackellerie, l'association s'est mobilisée pour l'inscription d'une ancienne voie ferrée en tant que corridor écologique. Cette série d'actions était largement soutenue par les pouvoirs publics locaux de Roubaix.

### III.5.3 Les pouvoirs publics vers la gestion des espaces privés

Agir sur les continuités écologiques en ville interroge la construction d'un écosystème urbain dans son ensemble et donc le lien espace public / espace privé. La fonctionnalité écologique de cet écosystème, la dispersion de la biodiversité prend pour support l'ensemble du territoire urbain sans distinction de statut foncier. Comme nous l'avons développé précédemment nous observons de manière générale un effort de la collectivité pour une meilleure prise en compte des questions écologiques sur l'espace public, à travers la gestion différenciée, le développement des politiques zéro phyto, et l'utilisation de techniques alternatives de gestion des espaces verts (pâturage extensif, désherbage thermique, utilisation de la protection biologique intégrée...). La gestion des espaces privés pose un certain nombre de difficultés. Tout d'abord une grande diversité de pratiques sont menées sur ces espaces. Du petit propriétaire privé cultivant son jardin à la gestion des espaces verts d'une entreprise, de nombreuses formes de prise en compte de la nature coexistent et la question écologique est, la plupart du temps, loin d'être un enjeu prioritaire. De manière générale en France, selon Julia Barrault (2012)<sup>44</sup> l'utilisation des produits phytosanitaires par les jardiniers amateurs s'est élevée à 3500 tonnes environ en 2008 pour les quinze millions de jardins privés (1million Ha). En outre, pour les entreprises, et particulièrement sur les zones d'activités économiques, de par leur concentration sur un même espace, la qualité environnementale est souvent médiocre. L'association Orée<sup>45</sup> dresse un état des lieux peu réjouissant :

- « 90% des PME-PMI ne respectent pas la législation sur l'environnement,
- pas de personnel disponible pour mettre en place une gestion environnementale,
- pas forcément un besoin pour une personne à plein temps,
- des impacts présents souvent trop faibles pour intéresser les prestataires,
- des services ou biens présentant un coût de gestion non économiquement viable,
- un faible accès aux informations et à un accompagnement. »

<sup>44</sup>Thèse de doctorat de sociologie « pratique de jardinage face aux risques sanitaires et environnementaux des pesticides »

<sup>45</sup><http://www.oree.org/index.html> Dernière consultation: le 26 juin 2013

Au regard de ces deux constats et de la surface totale d'espaces verts que recouvre l'espace privé, il apparaît aujourd'hui essentiel de favoriser une gestion plus écologique de ces espaces autant pour des questions de biodiversité que des risques sanitaires. S'il existe une gestion écologique des espaces publics, nous pouvons observer également une volonté d'agir des pouvoirs publics au développement d'une gestion plus écologique des espaces privés. Diverses initiatives pour influencer les formes de gestion existantes s'initient dans les collectivités à travers des chartes de bonnes pratiques environnementales, la mise en place de clauses dans le cahier des charges de projets d'aménagement, ou la réalisation d'actions de sensibilisation des habitants.

Au sein des collectivités nous avons pu prendre connaissances de nombreuses initiatives développées.

- Le document « 10 actions pour + de bioDiversité » de la Communauté Urbaine de Strasbourg résume les orientations de la charte « Tous unis pour la reconquête de la biodiversité » visant accompagner les particuliers et les entreprises dans la mise en place d'une gestion écologique. Ce dossier donne donc des exemples de types d'actions à mener, des conseils concernant les acteurs à associer et des contacts utiles pour les aides techniques (Fig.9).



Fig. 9 : Charte bioDiversité Strasbourg

- L'intégration des professionnels de l'environnement dans les cahiers des charges des projets d'aménagement est un facteur important qui montre l'engagement de la ville en faveur de la prise en compte de la thématique écologique. La Direction Parcs et Jardin de Lille a ainsi engagé un écologue pour coordonner les actions menées sur le territoire de la ville et pour assurer la prise en compte des questions écologiques dans les projets d'aménagement. La ville de Rennes a aussi inscrit la présence obligatoire d'un écologue dans l'équipe travaillant sur le projet de PNU qui concerne les prairies Saint Martin.
- Le Val Maubuée développe actuellement une nouvelle manière de sensibilisation des gestionnaires d'espaces verts privés, notamment par l'approche économique. Cette approche concerne l'évaluation monétaire des espaces verts et leur valorisation potentielle pour les entreprises privées. L'équipe Paysage et Développement Durable associe deux paysagistes et un sociologue qui travaillent sur cette thématique. Le programme vise à élaborer un plan de gestion de paysage pour les espaces verts d'une zone d'activité.

- Les services gestionnaires des espaces verts développent nombreuses campagnes de sensibilisation pour les habitants. Les associations naturalistes sont généralement mobilisées dans le cadre de ces manifestations et apportent souvent leur capital technique et théorique pour animer des événements. A titre d'exemple, dans la ville de Lyon des ruches pédagogiques ont été installées au parc de la Tête d'Or et à la Duchère en lien avec l'un des volets du Programme européen LIFE, « L'Instrument Financier pour l'Environnement », relatif à la protection des abeilles sauvages. Cette action est menée avec le soutien de l'association Arthropologia.<sup>46</sup>

### III.5.4 Les habitants recomposent l'espace public grâce aux nouvelles relations avec les pouvoirs publics

La culture de jardin urbain a une longue tradition en France. Qu'ils soient familiaux ou partagés, ils réfèrent à des formes d'investissement de l'espace public par les habitants. Le jardinage, particulièrement en milieu urbain, représente un contact renouvelé avec la nature et une appropriation facile du végétal pour les citoyens. L'existence du jardinage urbain d'aujourd'hui se justifie par de multiples raisons.

D'abord, le jardinage contribue au bien-être personnel des citoyens. En effet, de nombreuses études ont démontré l'importance du renouvellement de ce lien perdu avec la nature et de nombreuses collectivités territoriales mettent en avant cette conviction dans leur argumentation pour créer des jardins urbains. La présence des espaces verts et naturels est synonyme de bien-être et son absence a un réel impact sur le moral et la santé des urbains.<sup>47</sup> Ainsi, les jardins permettent une reconnexion personnelle à l'environnement et à la nature. Ensuite, il existe également une nécessité financière concernant les habitants qui se concrétise par la production alimentaire. La production des légumes et des fruits constitue un moyen pour lutter contre la pauvreté en offrant aux citoyens les plus démunis un complément de ressources. Ces espaces exercent ainsi un effet sur l'égalité sociale. En ce qui concerne le cadre des jardins urbains, deux types de jardins doivent être distingués : les jardins familiaux et les jardins partagés. Les premiers sont des jardins cultivés par des particuliers, il s'agit donc d'une forme d'appropriation individuelle. Le terrain appartient généralement à la collectivité et les baux sont gérés soit par la structure municipale, soit par des associations. Les jardins partagés représentent une forme d'appropriation collective dans laquelle les habitants partagent les tâches d'entretien mais également des moments conviviaux. Ce type de jardin forge et renforce donc les liens sociaux sous une approche environnementale.

La majorité de ce genre d'initiatives est encadrée par les pouvoirs publics. Cependant, il existe d'autres cas, notamment de groupes d'habitants, organisés souvent sous forme d'association, occupant des friches publiques ou privées pour y installer un jardin. Cette démarche devient de plus en plus courante dans les métropoles où la densité du bâti est grande et les espaces verts sont plutôt rares. Les pouvoirs publics locaux ont le choix de maintenir et valoriser cette initiative en l'intégrant dans le projet de la ville ou de la refuser et se lancer dans une procédure légale pour la fermeture du site. Or, l'adoption d'un projet d'origine illégitime, sachant qu'il s'agit de l'occupation d'un espace public ou privé, reste une question très ambiguë et controversée. Cependant, les habitants ou les membres de l'association militante sont également des électeurs et ces jardins affectent fortement leur cadre de vie. Ainsi, les municipalités ont généralement du mal à fermer ces sites, sauf dans le cas où elles proposent une solution alternative. Presque toutes les collectivités visitées possèdent des jardins familiaux ou partagés. L'attachement de la population à ces structures varie d'une collectivité à l'autre, mais il est globalement fort.

Outre la création de jardins urbains illégaux, il existe diverses formes de revendication citoyenne et environnementale dans les métropoles françaises et dans nos collectivités étudiées.

<sup>46</sup><http://www.lyon.fr/page/cadre-de-vie/respirez-/gestion-environnementale.html> Dernière consultation: le 26 juin 2013

<sup>47</sup><http://www.eco-quartiers.fr/#!/fr/blog/2013/04/il-faut-cultiver-notre-jardin-urbain-3-6-replantons-du-lien-social-104/> Dernière consultation: le 26 juin 2013

Les micro-implantations florales et la végétalisation des murs constituent un exemple présent dans quatre collectivités participantes : à Lille, à Lyon, à Rennes et à Strasbourg. « *Jardiner les trottoirs pour mieux y intégrer la présence de l'herbe et faire d'elle une plante désirée plutôt qu'indésirable* » considère un groupe d'habitants de Lyon. Dans certains cas, les initiatives sont entreprises par les habitants ou des associations et sont plus tard encadrées par les pouvoirs publics en réponse à ces manifestations. A titre d'exemple, à Lille, l'opération « *Verdissons nos murs* » est un exemple d'appropriation par la ville d'une démarche d'origine associative. Ainsi, depuis 2003, « *la municipalité lilloise a réinvesti cette opération en végétalisant les bâtiments municipaux (écoles, mairies de quartiers, Maison Régionale de la Nature et des Solidarités...) et propose désormais aux lillois un service gratuit pour végétaliser leur façade.* »<sup>48</sup>

La guérilla gardening est également une forme de réinvention et de réappropriation de l'espace public. Ce terme désigne une série d'actions de végétalisation, type « coup de poing », des espaces urbains.<sup>49</sup> Les interventions sont généralement menées pendant la nuit. L'objectif de ce réseau d'acteurs est de revégétaliser les villes. Il est important de retenir que cette organisation se positionne comme indépendante de toutes organisations institutionnelles ou des intérêts économiques (des entreprises). Cette catégorie d'acteurs ne fait donc pas partie de la gouvernance locale sachant qu'elle renonce à toute communication avec les pouvoirs publics.

Les initiatives des habitants et des associations militantes favorisent donc les capacités d'actions collectives des riverains et renforcent les liens sociaux entre les acteurs. Ces actions interpellent les pouvoirs publics qui investissent aussi ces nouveaux champs d'actions, d'une part en encadrant les actions individuelles par l'instauration de chartes ou de conventions, d'autre part en apportant les moyens techniques nécessaires à la réalisation de ces initiatives.

---

<sup>48</sup> [http://www.mairie-lille.fr/cms/accueil/cadre-vie/parcs-jardins-promenades-lille/agir-pour-la-nature/verdissez-facades\\_1](http://www.mairie-lille.fr/cms/accueil/cadre-vie/parcs-jardins-promenades-lille/agir-pour-la-nature/verdissez-facades_1)

Dernière consultation: le 26 juin 2013

<sup>49</sup> <http://www.guerilla-gardening-france.fr/> Dernière consultation: le 26 juin 2013

## IV CONCLUSION

La trame verte et bleue, dispositif national, doit s'inscrire dans les documents français de planification à l'échelle intercommunale et communale. L'intégration réglementaire suscite de nombreuses difficultés quant à la définition d'une politique de trame verte et bleue à l'échelle locale au regard des nombreux enjeux territoriaux auxquels elle est confrontée. En effet, la trame verte et bleue n'est pas seulement un dispositif technique que l'on applique à un territoire. Elle recouvre une diversité de lieux aux fonctions multiples, gérés par une grande diversité d'acteurs qu'ils soient publics ou privés. Instaurer une politique de trame verte et bleue à l'échelon local ne se réduit pas à son intégration réglementaire dans les documents d'urbanisme, elle implique d'associer un certain nombre d'acteurs dans un projet élaboré de manière collective, faisant partie du projet urbain global. La question de l'instauration d'une gouvernance partagée devient le facteur clé du succès de la mise en place d'une politique de trame verte et bleue.

La gouvernance est une thématique en pleine évolution autant en France qu'au niveau international. L'Etat n'a plus le monopole de l'intérêt général qui bascule vers la société civile (les associations, les groupes d'habitants, les experts, les entreprises) ayant une responsabilité essentielle dans la définition des orientations des communautés locales. La multiplicité et la diversité des acteurs est un phénomène important de la gouvernance dont l'enjeu majeur se caractérise par la mise en œuvre d'un programme local contextualisé et co-construit avec les acteurs locaux. La participation de ces acteurs représente donc la démarche qui forge l'ensemble des actions à une entité. Depuis le développement durable, la déclaration de Rio et la convention d'Aarhus la norme participative s'est généralisée à l'échelle internationale et émerge également en France. La question du pilotage est au cœur de la participation, de la concertation et de la gouvernance. La spécificité française du pilotage de la participation consiste à l'implication d'un intermédiaire légitime : les associations. En effet, la structure associative assure le dialogue entre les habitants et les pouvoirs locaux.

L'une des forces principales de la trame verte et bleue est de rassembler un grand nombre d'acteurs travaillant sur le vivant autour de la volonté de mettre en place une même politique. Elle participe à développer une culture en commun qui permettra aux acteurs d'interagir entre eux. Il est donc indispensable d'identifier les enjeux de la trame verte et bleue, ses usages, ses fonctions et ainsi de tous les acteurs intervenant sur ces espaces. L'enjeu majeur de cette politique publique, particulièrement en milieu urbain, est de prendre en compte la biodiversité fonctionnelle grâce à la connectivité biologique des espaces afin de réduire son érosion. La thématique de la biodiversité renvoie à des thématiques d'actualité telles que la lutte contre les effets du changement climatique et les services écosystémiques de la nature en ville. Pourtant, pour construire une trame verte urbaine fonctionnelle, il faudrait repousser les limites de la réflexion actuelle et prendre en compte certains espaces peu considérés aujourd'hui comme partie intégrante de la trame verte urbaine : les jardins partagés et familiaux, les espaces verts des entreprises et des particuliers, la gestion des espaces de biodiversité urbaine, etc.

Cependant un certain nombre de difficultés réside dans la déclinaison de la trame verte et bleue au regard d'une biodiversité fonctionnelle à l'échelle locale. L'approche « *top-down* » crée effectivement une difficulté générale pour mettre en place un projet de trame verte et bleue partagé et co-construit entre les acteurs locaux. En outre, l'échelle intercommunale, renforcée par la décentralisation, est en position de force face aux injonctions étatiques et observe avec méfiance cette politique publique. La diversité des échelles et des acteurs complexifie inévitablement la procédure décisionnelle. Or, l'imbrication des échelles et la co-construction d'une politique de trame verte sont les facteurs légitimant les actions menées par les pouvoirs publics. Cette ambiguïté nous mène à la question suivante: **Quel est l'avenir de la gouvernance à l'échelle locale?**

Les approches déclinant la notion de trame verte et bleue sont également multiples au sein des différents services des collectivités. Le service de la planification suit l'aspect réglementaire, imposé par la loi Grenelle 2. Le service de la gestion des espaces verts agit sur la qualité des espaces de nature existants, et sur l'amélioration de la biodiversité urbaine, cependant aucune vision de la continuité physique des espaces

n'est mobilisée dans son approche de la nature en ville. Si d'en haut, à travers les processus législatifs, il est imposé une forme physique pour gérer la biodiversité, en bas (sic) les acteurs locaux gèrent la biodiversité sans le souci de la continuité. **D'une pensée cartographique qui inscrit le territoire national dans une synchronicité, une pensée de l'expérimentation écologique vers la contamination est développée à l'échelle locale.**

En outre, les élus locaux mettent l'accent sur les questions en lien avec la qualité de vie des habitants. Cette notion de « trame verte et bleue » reste difficilement appropriée par les élus locaux sachant que les thématiques telles que le logement ou l'emploi restent une priorité face aux préoccupations environnementales. Ce phénomène s'accroît notamment en période de crise économique et sociale. Les associations écologistes militantes soulèvent souvent la méfiance du service de la planification et des élus. Il est difficile de dire si la divergence entre les acteurs est l'origine ou le résultat de l'absence d'un portage politique commun des projets de trame verte. Par ailleurs, dans la majorité des collectivités, à l'échelle communale, il n'existe pas de dossier trame verte et bleue. Les services de la collectivité et la société civile ne mènent que des actions ponctuelles en faveur de la biodiversité. Ainsi, la plupart des collectivités étudiées n'ont pas actuellement de mission trame verte et bleue, à part la ville de Strasbourg. Ce dernier exemple montre qu'un service environnement à l'échelle intercommunale pourrait agir en pleine légitimité, intégrant une réflexion à la fois en termes d'échelle locale et intercommunale et en termes de cohésion entre les services de la planification et espaces verts. **Est-ce que cette configuration constitue des prémices à l'émergence d'une nouvelle catégorie d'acteurs, légitime en tant que force de propositions pour définir une politique environnementale à l'échelle intercommunale?**

## BIBLIOGRAPHIE

---

Aggeri G., 2004 : *La nature sauvage et champêtre dans les villes: Origine et construction de la gestion différenciée des espaces verts publics et urbains. Le cas de la ville de Montpellier*, thèse, ENGREF centre de Paris, 323 p.

Aggéri G., 2010 : *Inventer la ville-nature de demain*, Educagri Editions, p. 199

Ahern J., 2002 : *Greenways as strategic landscape planning : theory and application*, Thèse de doctorat, Wageningen University, The Netherlands, 179 p.

Barbier R., Larrue C., 2011 : Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape, *Participations*, 2011/1 N° 1, p. 67-104

Barrault J., 2012 : *pratique de jardinage face aux risques sanitaires et environnementaux des pesticides*, Thèse de doctorat de sociologie, Universités Québec et de Toulouse 2 le Mirail, 427p.

Bertrand N., Moquay P., 2004 : La gouvernance locale, un retour à la proximité. In: *Économie rurale*. N°280, 2004. Proximité et territoires. pp. 77-95.

Bevir M., 2009 : *La Gouvernance démocratique : perspectives systémique et radicale*, E-rea [En ligne], 7.1 | 2009, mis en ligne le 15 juillet 2009, URL : <http://erea.revues.org/959>

Clergeau P., Blanc N., 2013 : *Trames vertes urbaines-De la recherche scientifique au projet urbain*, Editions le Moniteur, p. 339

Cormier L., Toublanc M., Baudry J. , 2010 : *Is the French view of greenways avant-garde or déjà-vu?*, Actes du 3eme colloque "Fábos Conference on Landscape and Greenway Planning", Budapest, Hongrie, 8-11 juillet, p. 365-373.

Cormier L, 2011 : *Les trames vertes : entre discours et matérialités, quelles réalités ?*, Thèse de doctorat, p.368

Cormier L., Madurera H., 2013 : *Which local approaches for European green infrastructures concept? Case analysis of the Angers and Porto*, Actes du 4eme colloque Fábos Conference on Landscape and Greenway Planning, 12-13 avril, Amherst (USA)

Glatron S., Grésillon E., Blanc N., 2012 : *Les trames vertes pour les citoyens : une appropriation contrastée à Marseille, Paris, Strasbourg, Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 3, n° 2 | Juillet 2012, mis en ligne le 06 juillet 2012

Lascombes P., Le Galès P., 2005 : *Gouverner par les instruments*, Introduction : L'action publique saisie par ses instruments, pp. 11-44

Le Bot J.P., Philip F., 2012 : *Les trames vertes urbaines, un nouveau support pour une cité verte ?*, Développement durable et territoires [En ligne], Vol. 3, n° 2 | Juillet 2012, mis en ligne le 04 janvier 2013

Le Galès P., 2006 : chapitre 8 : Les deux moteurs de la décentralisation , in *La France en mutation 1980-2005*, Presses de Sciences Po, pp. 303-341

Menozzi M.J, Marco A., Bertaudière-Montes V., Léonard S., Provendier D., 2011 : *Les plantes sauvages en milieu urbain, un désordre naturel ?* synthèse de l'étude AcceptaFlor e, Angers.

Pinson G. 2005, Chapitre 5 : Le projet urbain comme instrument d'action publique, in Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po « Académique », p. 199-233.

Touzard H., 2006 : Consultation, concertation, négociation. *Négociations* 1/2006 (no 5), p. 67-74.

### Sitographie

[www.gestiondifferentiee.be](http://www.gestiondifferentiee.be)

<http://gestiondifferentiee.org>

<http://www.guerilla-gardening-france.fr/>

<http://www.oree.org/index.html>

<http://www.leparisien.fr/seine-et-marne/seize-recours-contre-le-projet-de-lotissement-22-02-2002-2002837984.php>

<http://www.eco-quartiers.fr/#!/fr/blog/2013/04/il-faut-cultiver-notre-jardin-urbain-3-6-replantons-du-lien-social-104/>

<http://metropole.rennes.fr/>

<http://blosne.rennes-blog.org/la-concertation/>

<http://www.valmaubuee.fr/environnement/scop/>

<http://www.renard-nature-environnement.fr/>

<http://www.renard-nature-environnement.fr/JgtZACLamirault.htm>

<http://www.lyon.fr/page/cadre-de-vie/respirez-/gestion-environnementale.html>

[http://www.mairie-lille.fr/cms/accueil/cadre-vie/parcs-jardins-promenades-lille/agir-pour-la-nature/verdissez-facades\\_1](http://www.mairie-lille.fr/cms/accueil/cadre-vie/parcs-jardins-promenades-lille/agir-pour-la-nature/verdissez-facades_1)

[http://www.lillemetropole.fr/index.php?p=57&art\\_id=9424](http://www.lillemetropole.fr/index.php?p=57&art_id=9424)

### Documents techniques :

Direction des Jardins de Rennes, 2012 : *La gestion différenciée à Rennes - Guide de maintenance*, p. 38