

Compte-rendu de la réunion du club Bourgogne du 18/03/2014 à Autun (Saône-et-Loire)

TVB et PLUi : méthodes de diagnostic

Ordre du jour de la réunion

I. Introduction.....	2
II. Présentation des dispositions ALUR.....	3
III. Principales problématiques et enjeux	3
a) <i>Présentation du Schéma régional de cohérence écologique bourguignon</i>	<i>3</i>
b) <i>Présentation de l'enquête menée auprès de 7 EPCI en préparation du GT TVB</i>	<i>4</i>
c) <i>Témoignages d'intercommunalités</i>	<i>4</i>
d) <i>Réactions et débats</i>	<i>5</i>
IV. Information sur l'appel à candidatures « Aménagement durable » lancé par la région.....	5
V. Exemples de déclinaisons	6
a) <i>Présentation de la méthode d'analyse construite sur l'expérience du Grand Chalon</i>	<i>6</i>
b) <i>Présentation d'une méthode d'analyse alternative : les sociotopes</i>	<i>7</i>
VI. Conclusion	8
a) <i>Retours des fils rouge</i>	<i>8</i>
b) <i>Préparation de la prochaine réunion.....</i>	<i>8</i>

Participants

Prénom & Nom	Structure
Elisabeth Schmitt	AU du Pays de Montbéliard
Anne-Michèle Donnet	AU Sud Bourgogne
Jean Cabiran	AU Sud Bourgogne
Stéphanie Valette	CA du Grand Chalon
Sophie Lagarde-Migoulle	CA Grand Roanne Agglomération
Carole Noue	CC de l'Orée de Puisaye
Fabrice Pocholle	CC de l'Orée de Puisaye
Teddy Munoz	CC du Sud Morvan
Isabelle Dupont	Pays du Vignoble Gaillacois, Bastides et Val Dadou (Midi-Pyrénées)
Franck Morel	Conseil régional Bourgogne
Céline Jaltier	Conseil régional Bourgogne
Michel Chaillas	DDT 21
Line Rival	DDT 42

Mafal Thiam	DDT 58
Loïc Duffy	DDT 71
Jérôme Josserand	DDT 71
Benoît Langard	DDT 71
Catherine Gouby	DDT 71
Yvan Telpic	DDT 89
Céline Raspaut	DDT 89
Magdalena Durand	DREAL Bourgogne
Lydia Weber	DREAL Bourgogne
Philippe Pagniez	DREAL Bourgogne
Bruno Rambourg	DREAL Bourgogne
Sandra Vedrenne	DREAL Limousin
Julie Espinas	Cerema
Stéphane Lévêque	Cerema
Juliette Bellego	DGALN / DHUP / QV3
Tarek Daher	Capgemini Consulting
Yamini Yoganathan	Capgemini Consulting

Excusés :

Olivier Thiébaud	PNR du Morvan
Frédéric Lajeunesse	CC Portes de Puisaye Forterre
Christian Giraud	CC de Matour et sa région
Guennoé Poix	DGALN / DHUP / QV3

I. Introduction

➤ *Didier Soulage (DREAL Bourgogne – Chef du Service Développement Durable).*

Selon D. Soulage, le **volontarisme des collectivités locales** en termes de démarches intercommunales a permis de rendre le club bourguignon précurseur, et permettra de rendre les territoires résilients. Pour **soutenir le dynamisme des acteurs locaux**, la DREAL souhaite renforcer ses moyens : l'équipe de Magdalena Durand a déjà commencé à se développer, avec l'arrivée de Bruno Rambourg.

Le PLUi est un nouvel outil. Le club Bourgogne poursuit donc les objectifs suivants :

- Mettre en réseau l'ensemble des acteurs de l'aménagement du territoire (3 rencontres/an) ;
- Echanger sur les premiers retours d'expérience du PLUi (pas d'expertise préalable) ;
- Eclairer les productions méthodologiques nationales des réalités territoriales.

II. Présentation des dispositions ALUR

- *Julie Espinas (Cerema).*
- *Cf. support joint.*

J. Espinas présente les dispositions ALUR liées à la modernisation des documents de planification communaux et intercommunaux.

L'objectif des mesures déployées est de **favoriser la couverture des territoires par un PLUi ou autre document en tenant lieu, en facilitant leur élaboration et en sécurisant leur pertinence** : volets habitat et déplacement devenus facultatifs, recentrage des OAP sur les orientations opposables aux autorisations d'urbanisme, création du POA (Programme d'Orientations et d'Actions) pour les orientations informatives (coût, calendrier, gouvernance, ...) relatives aux éventuels volets habitat et déplacement, restructuration du règlement, renforcement de la collaboration entre l'EPCI et ses communes membres, suivi et évaluation du PLUi (bilans à 3, 6 et 9 ans selon le type de PLUi), ...

III. Principales problématiques et enjeux

a) Présentation du Schéma régional de cohérence écologique bourguignon

- *Lydia Weber et Philippe Pagniez (DREAL Bourgogne).*
- *Cf. support joint et carte interactive sur le site de la DREAL.*

L. Weber souligne le **dynamisme lié à la démarche partenariale entre l'Etat et le Conseil Régional** sur les sujets écologiques : dès 2009, ils ont co-piloté une étude relative aux continuités écologiques du territoire ; en 2012 ils ont initié l'élaboration conjointe d'une stratégie régionale pour la biodiversité (SRB), du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et d'un observatoire régional de la biodiversité (ORB) et ont impulsé les démarches de concertation (forum de la biodiversité, ...).

L. Weber présente ensuite les composantes obligatoires du SRCE : diagnostic, continuités écologiques retenues, atlas cartographique, plan d'action stratégique, dispositif de suivi et d'évaluation (**pour faciliter le bilan à 6 ans et son éventuelle révision**), résumé non technique (**pour sensibiliser et communiquer autour du SRCE**), rapport environnemental (**pour préparer son évaluation**).

Elle insiste sur **quelques facteurs clés de méthode** :

- Compléter les données fournies par les acteurs terrain (hétérogènes et incomplètes) avec des modélisations (homogénéisation des informations) ;
- Ne pas confondre les termes « réservoir » (constat) et « réserve » (mise sous cloche) ;
- Distinguer les continuités écologiques aux fonctionnalités avérées (à préserver) de celles aux fonctionnalités amoindries (à remettre en état, renforcer, développer) ;
- De la même façon, prêter attention aux « zones blanches » (absence de réservoirs) ;
- Travailler sur les obstacles potentiels.

Elle rappelle ensuite que la prise en compte du SRCE par les documents d'urbanisme de rang inférieur concerne sa cartographie mais également son plan d'action. Pour veiller à la qualité de cette mise en cohérence, la 1^{ère} orientation du plan d'action du SRCE bourguignon consiste précisément à **accompagner la prise en compte des continuités écologiques dans les documents d'urbanisme et de planification** (sensibiliser les élus, appuyer techniquement les collectivités, ...).

b) Présentation de l'enquête menée auprès de 7 EPCI en préparation du GT TVB

- *Julie Espinas (Cerema).*
- **Cf. support joint.**

J. Espinas présente les résultats d'une enquête menée auprès de 7 intercommunalités sur la prise en compte de la trame verte et bleue dans leur PLUi, en préparation d'un groupe de travail national sur la « TVB et les PLUi ». Les retours d'expérience de ces EPCI font émerger des bonnes pratiques :

- **Exploiter les données existantes** (éléments connus du territoire, documents préexistants)...
- ... mais ne pas les prendre pour acquises, et **les confirmer au moyen d'inventaires.**
- **Opter pour la combinaison d'approches la plus adaptée à son territoire** (paysagère, par espèce, par milieu, ...);
- **Développer un vocabulaire adapté à son projet de territoire** (cf. concept d'« armature verte urbaine » de Brest Métropole Océane pour aborder la nature en ville);
- **Croiser l'analyse de la TVB avec celles des autres composantes du territoire** (cf. agricole), et ajuster si besoin les recommandations afin de concilier les différents enjeux du territoire plutôt que les confronter (par exemple : un projet d'aménagement pourra être maintenu si sa conception intègre des aménagements favorables à la biodiversité ; s'il va à l'encontre du SRCE des justifications devront être fournies);
- **Ventiler l'analyse de la TVB dans les différentes pièces du document d'urbanisme**, afin de souligner sa cohérence avec l'ensemble du projet de territoire.
- **Sensibiliser les communes membres** (cf. participation symbolique des élus aux inventaires).

Réactions de la salle

Le projet de territoire du PLUi permet de mettre en perspective l'ensemble des zones de conflit et de les traiter les unes par rapport aux autres (via des négociations, compensations).

Philippe Pagniez : *si la vision macro (carte de synthèse) permet de sensibiliser les élus, les enjeux et risques du territoire doivent être évalués sur la base d'un travail par « sous-trame » (« sous-trame » forestière, bocagère etc.). Les choix d'urbanisme doivent se faire en fonction des espèces menacées.*

c) Témoignages d'intercommunalités

- *Isabelle Dupont (CC Vère Grésigne, Tarn, Midi-Pyrénées).*
- **Cf. support joint.**

I. Dupont est responsable du service urbanisme du syndicat mixte du Pays du Vignoble Gaillacois, Bastides et Val Dadou. Elle présente le retour d'expérience de la CC Vère Grésigne, communauté de communes rurale, sur la prise en compte de la TVB dans son PLUi :

- La communauté de communes possède de forts **atouts patrimoniaux** (territoire de Bastide, 30% de résidences secondaires) **et naturels** (plus ancienne forêt primaire de France);
- Dans ce milieu rural, le concept de **trame verte et bleue a une connotation négative**, car il apparaît comme imposé par l'Etat : la CC a donc préféré opter pour une **entrée paysagère** ;

- **Les élus reconnaissent de manière « intuitive » la qualité paysagère** de leur territoire, mais il est nécessaire de **les sensibiliser aux aspects techniques de sa protection** : grâce à des visites terrain, ils ont pu s'approprier les choix opérationnels à prendre pour protéger le paysage ;
- **En milieu rural, il peut être difficile pour un citoyen de s'impliquer dans l'élaboration d'un projet de territoire** (horaires d'ouverture minimales des mairies, limitant les possibilités de consultation du projet) : le service urbanisme a donc aidé les élus à relayer les enjeux de territoires auprès des habitants en **déployant des moyens de communication alternatifs** (bulletins municipaux, communiqués de presse, ...) ;
- Afin d'aider élus et habitants à s'approprier les orientations définies par le SCoT, et afin de sécuriser leur intérêt pour la démarche de PLUi, **le service urbanisme a dédié durant 3 ans une personne à mi-temps pour accompagner la CC**, permettant un dynamisme intercommunal (réunions toutes les trois semaines) et une forte présence locale (participation du service à l'ensemble des réunions relatives au PLUi tenues par les communes membres) ;
- Cette démarche démocratique suppose de longues négociations, et **l'acceptation de compromis sur le paysage**, afin de parvenir à un consensus ;
- Pour chacune des zones AU, une OAP – même simple – a été réalisée, afin de **faciliter la mise en œuvre des principes définis** (cf. **croquis et schémas** concrétisant les recommandations) ;
- Le résultat final est un projet de territoire cohérent : **l'armature territoriale** définie permet de **conserver des zones rurales en développant prioritairement certains pôles urbains**.

d) Réactions et débats

Les participants soulignent les points marquants de ces différentes interventions :

- Nécessité de **ne pas se focaliser uniquement sur les réservoirs et corridors jugés « fonctionnels »**, mais de travailler également sur les éléments à restaurer ;
- Nécessité de **croiser les études de TVB et les autres enjeux du territoire dès la phase amont** ;
- Nécessité de **continuellement impliquer et motiver les élus** : certains documents de rang supérieur tels que le SCoT peuvent être de bons alliés dans ces démarches de sensibilisation ;
- Bénéfices des systèmes de **co-pilotage** entre l'Etat et la région (SRCE) et entre l'EPCI et les communes (PLUi) pour favoriser la cohérence des documents et leur appropriation ;
- Nécessité de développer une **démarche complète**, allant de la planification du projet de territoire jusqu'à l'opérationnalité du document le traduisant (cf. exemple de Vère-Grésigne).

Néanmoins, certaines difficultés émergent :

- Les mesures visant à favoriser l'appropriation du projet de territoire par le terrain supposent un **investissement conséquent en temps et ingénierie**, mais celui-ci fait souvent défaut ;
- La mise en cohérence des documents peut être rendue difficile si les **documents de rang supérieur sont trop détaillés** (cf. avis de Vère Grésigne sur le manque de souplesse du SRCE) ;
Réaction de P. Pagniez : dans le SRCE, certaines « sous-trames » sont très fines (contrairement à la sous-trame forestière) et exigent d'être représentées cartographiquement à un niveau de détail très poussé, parfois sur des surfaces de quelques millimètres, d'où la difficulté de déclinaison locale. A l'inverse, une des limites du SRCE est souvent l'identification de corridors et de réservoirs en zones urbaines, ce travail est à reprendre et à affiner localement.

IV. Information sur l'appel à candidatures « Aménagement durable » lancé par la région

➤ *Franck Morel (Conseil Régional).*

Le Conseil Régional constate une forte déconnection entre les opérations locales et les stratégies du territoire : schéma régional climat air énergie (SRCAE), programme énergie climat Bourgogne (PECB), schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT).

Ainsi, afin de promouvoir un aménagement et un habitat conforme à ces orientations, la région a lancé, en partenariat avec l'ADEME (agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) et la DREAL, un appel à candidatures pour les communes de moins de 20 000 habitants appartenant à des EPCI de moins de 40 000 habitants. Il s'agit d'accompagner 8 à 10 projets, depuis l'idée jusqu'à la réalisation, en soutenant financièrement les maîtres d'ouvrage (dépenses liées à l'assistance à maîtrise d'ouvrage en phase de conception et réalisation, études pré-opérationnelles).

L'objectif est de mettre en valeur des opérations d'habitat exemplaires : responsables, intégrées, économes en énergie et ayant un impact limité sur l'environnement et l'étalement urbain. Il suffit d'une simple idée pour candidater ; l'appel est ouvert jusqu'au 23 mai 2014.

V. Exemples de déclinaisons

a) Présentation de la méthode d'analyse construite sur l'expérience du Grand Chalon

- *Stéphanie Vallette (CA du Grand Chalon), Jérôme Josserand et Loïc Duffy (DDT 71).*
- **Cf. supports joints.**

Note d'enjeu de l'Etat sur la prise en compte de la TVB dans les documents d'urbanisme

La DDT a identifié les **zones du territoire concernées par la trame verte et bleue** (sur la base de la cartographie régionale) et **en friction avec des terrains urbanisés ou à urbaniser**. L'analyse a dans un premier temps été réalisée distinctement sur les 5 sous-trames de la TVB. Leurs intersections (zones comportant 2, 3 ou 4 sous-trames) ont ensuite été cartographiées afin d'identifier les zones les plus sensibles. **Afin d'identifier les réservoirs de biodiversité et corridors à préserver, une grille de lecture a été constituée** (elle s'est progressivement focalisée sur les critères les plus qualitatifs). Ce travail a été mené en collaboration avec la DREAL, afin d'en sécuriser la procédure juridique.

Déclinaison de la trame verte et bleue du SRCE par le Grand Chalon

Un an d'études (pour un coût de 50 000€) ont permis de décliner la TVB à l'échelle du Grand Chalon, en suivant la méthode recommandée par la région dans son guide : définition au 1/5000^e de l'occupation du sol, déclinaison des sous-trames régionales à l'échelle locale, synthèse des enjeux et préconisations pour le PLUi. **La cartographie du SRCE a ainsi été précisée** (intégration de données naturalistes récentes, identification d'espèces réelles correspondant aux espèces génériques définies par le SRCE) et **ajustée** (suppression ou ajout de réservoirs, bascule d'une sous-trame à une autre, définition des corridors au regard des déplacements théoriques des espèces retenues).

Ce travail a précisé la cartographie du SRCE en l'ancrant dans la réalité locale : par exemple, l'étude du chevreuil a ainsi permis d'identifier des « coupures vertes », frontières infranchissables (urbanisation linéaire, grillages, ...) même pour cette espèce extrêmement mobile.

Il demeure néanmoins impossible de vérifier la présence effective des espèces supposées au cas par cas : l'essentiel est d'identifier les caractéristiques naturelles d'une zone permettant à telle espèce de se développer ; si elle ne s'y trouve pas, la préservation de la zone lui permettra toujours d'y revenir.

Il est difficile pour un document d'urbanisme d'aboutir si l'on recherche l'exhaustivité. Il faut accumuler des données de manière continue et progressive, même une fois le document approuvé, afin d'affiner au mieux le diagnostic et réduire les zones de friction en vue de sa révision.

b) Présentation d'une méthode d'analyse alternative : les sociotopes

- *Elisabeth Schmitt-Vernier (Agence d'urbanisme de Montbéliard).*
- **Cf. support joint.**

E. Schmitt présente brièvement le territoire sur lequel son agence a développé une approche qualitative de la TVB en milieu urbain : le **pays de Montbéliard**, une aire urbaine située à la croisée de trois départements et limitrophe de la Suisse, bassin industriel (nombreux équipementiers et sous-traitants, présence notable de l'usine Peugeot) possédant néanmoins d'importants espaces naturels (le pays de Montbéliard est ainsi situé à la confluence de sept rivières et possède de nombreux canaux).

Les premières réflexions écologiques ont émergées dans les années 1990s, avant la loi Grenelle (c'est pourquoi l'on parle d'infrastructure verte et bleue (IVB) et non pas de TVB), en raison d'une **prise de conscience des impacts des changements environnementaux sur l'économie** : risque d'inondation (usine Peugeot sous 1m d'eau durant plus d'un mois), perte progressive du patrimoine fruitier, ... Par ailleurs, la communauté d'agglomération, en déclin démographique constant depuis 1965, doit faire preuve de vigilance quant aux **impacts des changements environnementaux sur le paysage** afin de maintenir un cadre de vie agréable et attractif.

Des démarches ont donc été entreprises afin **de transformer ces risques en atouts**. Ainsi, depuis plus de 17 ans des **programmes d'éducation et de sensibilisation à l'environnement** sont déployés, et des actions de planification sont entreprises (plan paysage, colloques « nature en ville », charte environnement, SCoT, projet urbain d'agglomération, ...). Le vocable d'IVB a été conservé, car il intègre une dimension sociale et urbaine plus large que la TVB.

L'IVB regroupe trois catégories d'espaces :

- **La charpente d'agglomération : TVB au sens du Grenelle** (éléments géographiques identitaires du territoire ou soumis à des risques et protégés par le SCoT) ;
- **Le réseau structurant : grands principes d'interpénétration de la nature et de la ville**, afin que la TVB serve le projet de territoire (surfaces : parcs, points de vue, et liaisons larges) ;
- **Le réseau local : complète le réseau structurant sur une trame fine** (squares, liaisons douces).

Cette IVB s'apparente à la **démarche des sociotopes**, qui analyse et cartographie la perception et l'utilisation des « espaces ouverts » : ainsi, un bon sociotope sera un espace qui cumule le plus grand nombre de valeurs d'usage (cf. activités : promenade, sport, ... ou sensations : calme, animation, ...).

VI. Conclusion

a) Retours des « fils rouges »

Anne-Michèle Donnet, Directrice de l'Agence d'urbanisme Sud Bourgogne

Le sujet de la TVB est très technique, et il est important d'en aborder aussi le côté humain. Cette journée a pu rendre compte de ces deux aspects.

L'importance de favoriser l'appropriation par les élus, la population, a été soulignée à de nombreuses reprises (dans les exemples de Vère-Grésigne et de Montbéliard, notamment). La négociation est nécessaire dans les travaux relatifs à la TVB.

Yvan Telpic, DDT de l'Yonne

La prise en compte de la TVB procède finalement du bon sens : c'est un sujet de plus en plus prégnant (dans le contexte de lutte contre la consommation d'espace, notamment).

Dans la journée, si la question de la détermination technique de la TVB semblait relativement claire, il reste un flou sur les outils réglementaires pour sa prise en compte dans les PLUi.

Y. Telpic relève quatre mots clés qui ont structuré la journée :

- **Appropriation** : elle est nécessaire, notamment car le SRCE doit être seulement « pris en compte » par les SCoT et PLUi ;
- **Approche sensible** : les méthodes d'animation (visites terrain par exemple) pour partager une même vision du territoire sont profitables ;
- **Justification** : le projet de territoire est construit à partir de problématiques contradictoires. Les choix qui sont faits ne sont pas évidents, et doivent être expliqués ;
- **Bonne échelle territoriale** : l'intercommunalité est une échelle pertinente, notamment pour mettre en œuvre le triptyque « éviter, réduire, compenser ».

Pour la suite, une question qui pourrait être posée est celle du positionnement du curseur pour la prise en compte de la TVB : faut-il un fonctionnement au cas par cas, ou un minimum requis ?

b) Préparation de la prochaine réunion

La prochaine journée sera consacrée aux outils réglementaires pour traduire la trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme.

Les participants souhaiteraient en outre, évoquer les sujets suivants :

- Un **approfondissement de la loi ALUR** (articulation SCoT / PLU, fin des Zacom dans la SCoT, les PLUi valant SCoT...).
- Des **éléments sur la compréhension de la TVB** : les bases de l'écologie. Cela pourrait presque faire l'objet d'une formation.

Magdalena Durand propose de faire une enquête « à froid » pour les sujets à traiter.

Date de la prochaine réunion : 26 juin, à la DREAL Bourgogne (Dijon).