

Compte-rendu du groupe de travail national

« PLUi et Trame verte et bleue »

Réunion du 06/02/2014

I. Atelier 1 - Mobilisation des acteurs et gouvernance	2
II. Atelier 2 – Diagnostic et justifications	13
III. Atelier 3 – Outils et mise en œuvre du PLUi	17
IV. Restitution et échanges	28

I. Atelier 1 - Mobilisation des acteurs et gouvernance

Participants	Organisme
Frédéric Blin	Agence d'urbanisme d'Amiens
Sandrine Créneau	DGALN / DEB / EN2
Jean-Luc Simon	CU de Cherbourg
Florian Razé	Cerema
Clément Lacroix	Cag Gemini Consulting
Gabriel Soulard	PNR Normandie Maine
Marie Villot	DGALN / DHUP / QV2
Jacqueline Tribillon	CU de Strasbourg
Maeva Coïc	CA Finistère
Hélène Colas	FNPNR
Tiphaine Kervadec	ETD
Hélène Garnier	Nantes Métropole

(La CC du Vère-Grésigne n'a pas pu être présente, mais a souhaité faire part de ses observations par email – ces dernières ont été ajoutées au compte-rendu des échanges)

Introduction

Florian Razé présente les objectifs et les modes de fonctionnement retenus pour l'atelier « Mobilisation des acteurs et gouvernance » du groupe de travail PLUi et Trame verte et bleue. Il présente également la structuration proposée pour l'atelier :

1. La gouvernance
2. La pédagogie autour de la TVB
3. L'acceptabilité de la TVB

Cf. power point de présentation

Jean-Luc Simon propose de convier dans le cadre de la séquence 2. Pédagogie un représentant de **l'Espace national de concertation sur l'éducation à environnement** mis en place par le ministère et dans lequel participe, pour l'ACUF, un représentant de la CU de Lyon (Olivier Martel).

Par ailleurs, une **circulaire EEDD** (Education, Environnement, DD) a été publiée et pourrait être consultée. Enfin un lien avec l'Education Nationale pourrait être établi.

Tiphaine Kervadec précise dans les éléments de calendrier que le **Séminaire ETD sur la TVB multifonctionnelle (« Appréhender la TVB dans sa multifonctionnalité »)** aura lieu le 26 mai prochain. Elle souligne également que « la prise en compte de la TVB dans le PLU/PLUi » fait l'objet d'une note en téléchargement gratuit sur le site d'ETD.

La gouvernance – Echanges en atelier

Cf. support power point

1. La gouvernance interne

Quelles participations des élus et quelles mobilisations sur la thématique TVB ?

La **CU de Nantes** s'engage dans la démarche de PLUi et a donc une pratique encore limitée en la matière. A ce stade, la CU prépare les éléments du PLUi en prévision de l'arrivée des nouvelles équipes municipales.

Hélène Garnier estime néanmoins que la participation des élus sera facilitée une fois les élections passées. Néanmoins **l'éclatement du sujet entre plusieurs vice-présidents** : 8 vice-présidents sont en charge de l'environnement (cours d'eau, agriculture, forêts urbaines, etc.) et l'absence d'instance politique dédiée peut compliquer l'instruction du sujet.

Il ressort donc qu'avoir **un VP ou un référent politique chef de file** sur cette thématique serait un avantage.

A Nantes, les élus communautaires sont sensibilisés à la TVB notamment car l'approche par vallée est structurante et parce que le thème de l'agglomération verte et bleue est ancien. Aujourd'hui, l'enjeu est bien d'aller plus loin et de poser notamment la question de l'articulation entre TVB et développement urbain. Les élus s'interrogent notamment sur l'identification des enjeux prioritaires et sur la gestion de la TVB dans les lieux très urbanisés. Il s'agit également de savoir comment créer un réseau entre les grands parcs urbains en milieu très urbain.

Le niveau de connaissance pose aussi question (cf. volet pédagogique de l'atelier).

Les élus suivent le sujet aux différentes échelles : la région élabore actuellement son SRCE, le SCoT est en cours de révision, et le lancement de la démarche PLUi a été décidé en décembre 2012.

Le PLUi de la **CU de Strasbourg** (CUS) progresse rapidement et un dossier avancé au ¾ sera présenté aux nouveaux élus.

A la CUS, un élu spécifique est chargé de l'environnement et une élue de la ville de Strasbourg suit le volet agriculture.

La sensibilité au sujet TVB existe, notamment car le territoire est très occupé par l'hydrologie. L'eau est globalement une source de consensus notamment du fait de la prégnance des questions d'inondations.

Les services de la CUS ont eu une **démarche pédagogique avec les élus** et les ont fait travailler sur le sujet. Ce travail a permis de faire ressortir un sujet d'enjeu partagé sur la défense de la TVB avec la volonté de faire mieux.

Il faut **un élu dédié ou chef de file** qui ne soit pas forcément un vice-président.

Par ailleurs un portage politique fort est nécessaire notamment pour prendre les arbitrages (par exemple entre environnement et agriculture).

Pour Jacqueline Tribillon, les organisations en commission sont secondaires : il faut trouver des lieux de dialogue nouveaux qui sortent les élus de l'organisation traditionnelle.

La question du rapport entre **l'exécutif communautaire et les exécutifs municipaux** doit également être posée. Le sujet de la TVB est plutôt fédérateur pour rassembler intercommunalité et communes.

A la CUS, l' élu à l'environnement n'est pas élu au SCoT. Le président de la CUS est président du SCoT. L'adjointe à l'agriculture est au SCoT.

[Ajout de la communauté de communes Vère-Grésigne, CCVG] : La question primordiale qui s'est posée dès le début : le PLU est à l'échelle de l'intercommunalité, mais un élu par commune représenté dans les réunions de travail et de décision. Comment alors fédérer les élus municipaux ? Quasiment une des premières réunions a été une rencontre sur le terrain (visite de site en autobus) avec tous les élus sur la thématique environnement – culture et patrimoine, thèmes très fédérateurs, partagés par les élus.

Sur le territoire du **PNR Normandie Maine** qui est un territoire rural, les **élus cumulant des mandats** à différentes échelles sont un atout pour la prise en compte de sujets tels que la TVB. Ces élus peuvent être des pivots car les questions liées à la TVB se posent à plusieurs niveaux.

Ces cumuls posent néanmoins la question de la démocratie.

Une autre possibilité évoquée par un territoire dans le cadre de l'enquête menée par le Club PLUi est de désigner **un élu référent dans chaque conseil municipal** pour porter le message TVB.

Sur le territoire de **l'Agence d'Urbanisme d'Amiens**, 12 intercommunalités dont l'agglomération d'Amiens et 8 CC se lancent dans un PLUi. Les retours d'expériences sont encore limités à ce stade.

Un travail d'explicitation du contexte est à faire auprès des élus sur la TVB et la biodiversité.

Frédéric Blin souligne les **différences d'approche entre territoires urbains et ruraux**. Ainsi, il estime que les espaces agricoles sont moins appréhendés dans les PLUi ruraux alors qu'ils sont clé pour la TVB.

[Ajout de la communauté de communes Vère-Grésigne, CCVG] : A la CCVG, le diagnostic agricole foncier et rural annexé au PLU a permis de distinguer la TVB, et a été un très bon support de travail.

Depuis, la chambre d'agriculture propose de travailler de manière plus poussée sur la TVB, en plus de la réalisation du diagnostic agricole.

La question de **l'ingénierie** se pose aussi nettement et donc celle de la question du **niveau de détail du diagnostic**. Le déficit en ingénierie peut être au détriment de territoires riches en biodiversité (qu'ils soient urbains ou ruraux).

Pour les élus, la **perception de la TVB** peut être diamétralement opposée entre rural et urbain car en ville la TVB peut être un atout et en campagne une contrainte.

Il faut aussi rassurer les élus sur la différence d'espèces visées entre milieu rural et urbain : l'idée de la TVB n'est pas de faire rentrer des sangliers en ville.

Lorsqu'on parle de TVB, il convient donc de définir le contenu de la TVB et veiller à ce que les corridors ne deviennent pas non plus des aspirateurs à biodiversité (milieux plus sûrs, plus chauds, etc.).

Pour la **CUS** il faut rappeler la différence entre **biodiversité ordinaire (mésange) et biodiversité exceptionnelle (hamster)**.

La CU travaille ainsi avec les chercheurs et les enseignants pour mieux connaître la biodiversité sur les territoires urbains.

A la **CU de Nantes**, le sujet de la TVB est plus sensible que l'agriculture, car la TVB en milieu urbain est complexe et plus difficile à définir.

En ville la nature est moins concrète, elle est un rêve mais on ne sait pas comment l'accueillir. Comment réintroduire du végétal en ville et comment concilier densité et nature en ville ?

La CU soutient une politique d'agriculture périurbaine forte et accompagne les agriculteurs.

En ville, la TVB est acceptée mais sa mise en œuvre concrète pose question. Comment réintroduire de la nature en ville tout en se développant dans des espaces contraints ? Comment gérer l'acceptabilité auprès de la population (cf. réouverture d'un cours d'eau dans le cadre d'un écoquartier qui a amené des moustiques) ?

Pour les **PNR**, la TVB est plutôt source de **conflit dans les milieux ruraux** et de consensus en ville. **[Ajout de la communauté de communes Vère-Grésigne, CCVG]** : Ce constat est vrai, il existe une différence de vision, mêlée de crainte entre les agriculteurs, leur activité, leur outil de travail (la terre) et les préoccupations environnementales.

A la **CUS** un des outils de mise en œuvre est la création d'un **parc naturel urbain**. Autour d'un cours d'eau, avec la ZAU, un lieu de recherche est développé pour concilier la production de logements et l'évolution de l'agriculture. Dans le PLUi, une **OAP spécifique** est prévue sur ce secteur.

Pour les **PNR**, la connaissance de base des fondamentaux est indispensable car il y a une confusion forte entre trame pour les humains (couloirs doux), trame verte, trame bleue, écologie du paysage. Cette connaissance à partager suppose d'avoir de l'ingénierie compétente.

A la **CU de Nantes** il y a une forte demande des élus de **valoriser les services rendus** à l'humain par la nature et la TVB.

Un lien peut être fait entre **transports doux et nature** : la mise en place de haies séparatives peut permettre de marquer une sécurité pour les modes doux et contribuer aussi à la TVB.

A la **CU de Nantes**, les élus valorisent aussi la **nature comme support du lien social** : notamment au travers de la tradition de **jardins partagés** qui se développent dans des lieux publics. La nature devient support de lien social et de rencontre. C'est le cas aussi à la CUS.

[Ajout de la communauté de communes Vère-Grésigne, CCVG] : Les secteurs de jardins familiaux ont été utilisés sur notre territoire aux abords des bastides, de manière à délimiter la bastide, le cœur urbain, et d'apporter des respirations vertes dans le tissu dense bâti des bastides.

D'une façon générale, les élus semblent demandeurs de pouvoir identifier tout ce que la nature en ville peut apporter à l'urbain.

L'échelle intercommunale : un levier ou un frein pour les élus ?

Le niveau intercommunal est vraiment un **levier fédérateur pour les élus**, car il permet une prise de conscience.

[Ajout de la communauté de communes Vère-Grésigne, CCVG] : En effet, voir chez le voisin ce qui existe et ce qu'on peut reproduire chez soi. Pour certains cela lève des craintes, pour d'autres même, c'est l'envie de montrer l'exemple, d'être précurseur.

A la **CU de Nantes** il y a déjà une trame communautaire et 24 PLU communaux. Chaque maire sera codécideur même dans le cadre d'un PLUi.

A la **CUS** l'intégration est assez forte. L'instruction est centralisée sauf pour 3 communes. Les services des communes ont été associés régulièrement à plusieurs niveaux puisque il y a également des **réunions de DG** qui sont souvent de bons relais.

A la **CU de Cherbourg**, le service instructeur pour les communes est centralisé à la CU.

[Ajout de la communauté de communes Vère-Grésigne, CCVG] : A la CCVG, suite à l'approbation du PLUi, reprise de l'instruction ADS pour une meilleure cohérence sur le territoire.

La **CU de Nantes et la CUS** ont mis en place (ou mettront en place) un niveau intermédiaire de bassins de vie pour l'élaboration du PLUi.

Les participants estiment qu'il peut être pertinent de travailler à une **échelle intermédiaire** : soit compte-tenu du nombre de communes, ou de cohérences particulières.

[Ajout de la communauté de communes Vère-Grésigne, CCVG] : Sur les 19 communes rurales de la CCVG, le travail par secteurs de communes a été indispensable pour la cohérence géographique.

A la **CU de Cherbourg**, le groupe environnement est à géométrie variable. Ainsi, il travaillait au départ sur **l'énergie** (groupement de commande pour faire de la thermographie aérienne, des agendas 21, etc.). Dans le cadre du PLUi 3 en 1, une réunion des agendas 21 sera organisée ainsi qu'une présentation des **travaux de connaissance de la biodiversité** (synthèse des relevés de connaissance existants à partir de Corine Land Cover). Le groupe accueillera également une présentation du SRCE en identifiant ce qui s'applique à la CU.

Quelle organisation pour la validation des orientations et décisions ?

A la **CUS** la prise de décision est très centralisée pour le PLUi : c'est le président qui tranche.

[Ajout de la communauté de communes Vère-Grésigne, CCVG] : Idem pour la CCVG : cela évite les situations de blocages.

A la **CU de Nantes**, la décision est assez collégiale.

Pour la **CU de Cherbourg** la validation se fait autour des grandes thématiques.

Quelles modalités de travail en interne ?

La **CU de Nantes** sous-traitera une partie des études mais le PLUi sera rédigé en interne.

La **CUS** élabore son PLUi avec l'appui de l'Agence d'urbanisme de Strasbourg (ADEUS).

Les plus petites communautés **font appel à des BET**. La pratique du BET a donc de l'importance sur la manière dont les discussions vont s'organiser. Il y a donc une vigilance à avoir sur la rédaction du cahier des charges.

[Ajout de la communauté de communes Vère-Grésigne, CCVG] : Il a été fait appel à un BET, mais avec un pilotage interne indispensable; le technicien était le pivot unique entre les élus et le BET. Cela permet de centraliser toutes les informations, de répondre au calendrier donné.

L'étude ETD a permis de faire ressortir que certaines collectivités en milieu rural déplorent que les BET auxquels ils peuvent faire appel ne savent pas nécessairement faire la TVB. **[Ajout de la communauté de communes Vère-Grésigne, CCVG]** : ces BET devraient alors déléguer ou sous-traiter.

La question des compétences est donc également liée à la question des moyens.

2. La gouvernance externe

Quels partenaires mobiliser, à quel stade et à quelles échelles ?

Pour la **CUS**, les difficultés se posent davantage avec les **agriculteurs** en particulier sur la question des corridors secs qui passent dans les terrains agricoles. Si les tensions ont été un peu dépassées, il y a une forme de lassitude des agriculteurs. Grâce à la convention signée avec la Chambre d'agriculture les échanges sont pour autant facilités.

Il n'y a pas de difficulté particulière avec les chasseurs ou randonneurs.

Il faut trouver l'équilibre entre aménités urbaines et préservation de la biodiversité.

La **CA du Finistère** a été associée très tôt à la démarche d'Inventaire des zones humides. Cette démarche d'association précoce peut être bénéfique pour associer les agriculteurs et recourir au

réseau des FDSEA¹. Il faut que la CA ait eu le temps de digérer l'information venant des communautés.

[Ajout de la communauté de communes Vère-Grésigne, CCVG] : Il a fallu croiser plusieurs informations : zones humides, zones Natura 2000, les ZNIEFF, les zones inondables, participation des syndicats mixtes de Rivière.

Une bonne pratique est la restitution de la TVB avec des cartes pour que les agriculteurs puissent voir concrètement ce qu'est la TVB. L'implication des CA pourra varier selon les territoires, mais sa mobilisation en amont favorisera la pédagogie en lui laissant le temps sensibiliser les agriculteurs.

Les **CA** peuvent aussi être associées par des **prestations** : diagnostic, inventaire des haies.

Il en va de même pour les **associations environnementales** ou de **chasse**.

Les **collectivités portant les SAGE** sont à associer.

Les participants s'accordent sur le fait qu'une bonne pratique est de **formaliser ces modalités d'association**. Ainsi la **CUS** a une **convention de partenariat avec la CA** qui ne porte pas que sur le PLUi.

A la **CU de Nantes** la CA est associée systématiquement, notamment sur le diagnostic agricole. Cela s'inscrit dans le cadre d'une convention annuelle. Pour le PLUi, des réunions par secteurs seront organisées avec tous les agriculteurs du secteur. Cela permet de traiter aussi des enjeux de l'agriculture par rapport à la protection de la nature, aux enjeux urbains.

Sur la question agricole, un accord sur les fondamentaux est un préalable nécessaire : économie du foncier, maintien du nombre de sièges agricoles. Sur cette base partagée, les éléments faisant débat peuvent être discutés : les haies, la rédaction du L123-1-5-7, etc.

Au-delà du PLU, des **actions de valorisation** peuvent être engagées : mesure agroenvironnementale territorialisée (MAET) sur zone humide, etc.

Pour la **CUS**, la nouvelle génération des agriculteurs est très intéressante et a une pensée sur le sujet de la TVB.

¹ Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles

La **CU de Nantes** finance chaque année un **inventaire de biodiversité** dans 5 exploitations dans le cadre de la convention avec la CA, sur la base du volontariat. Ces inventaires peuvent donner lieu à des actions de sensibilisation.

Comment les associations de protection de l'environnement sont-elles associées ?

Il peut y avoir une frilosité des élus à faire participer ces associations, notamment du fait du décalage entre la signature d'une convention et l'attitude jugée parfois peu constructive des associations. Une posture retenue peut donc être d'attendre la sollicitation des élus. Dans d'autres cas, certaines communes ont des partenariats avec les associations pour la réalisation d'inventaires (LPO, Bretagne nature).

Les associations peuvent contribuer à la **capitalisation des données** par la collectivité. Ainsi, à la **CUS**, des données faune flore sont acquises et des études complémentaires peuvent être commandées.

Au-delà de la transmission de données, les associations peuvent jouer un rôle d'analyse critique, d'expertise dans leurs différents domaines. Les communautés prévoient donc de soumettre la TVB aux associations pour avis.

Une possibilité est également de faire passer un **cahier des charges d'inventaire** aux associations pour avis.

L'éclatement des acteurs associatifs au niveau local peut poser problème.

Les participants s'accordent pour indiquer que l'association des partenaires sur les volets diagnostic et enjeux est plus aisée que sur les autres phases du PLUi.

Quelles sont les modalités d'association de la population ?

Pour la **CU de Cherbourg**, le dialogue au niveau intercommunal semble complexe. Les échanges s'établissent plutôt au niveau de structures comme les **conseils de quartier** et la place du maire est prépondérante. Repasser par le niveau communal peut donc être une solution adaptée.

Pour la **CU de Nantes** le niveau communal est incontournable.

Dans les **PLUi de Picardie**, une concertation directe est organisée par la CC, notamment au travers d'ateliers habitants dès le stade du diagnostic. Un bulletin intercommunal spécifique sur le PLUi est également distribué.

Pour la **CUS**, il est plus facile d'associer la population sur la phase PADD. La CUS a travaillé sur 4 secteurs. L'ensemble de la population est invité aux 4 secteurs.

Pour les **PNR**, l'association de la population sur les questions de TVB est difficile. Sur certains sujets comme les haies elle peut être très chronophage.

Les participants s'accordent pour dire que de nouveaux modes d'associations doivent être inventés sur le sujet (lâcher de lapin, etc.).

Certains **PNR** ont développé des **ateliers locaux d'urbanisme** où les habitants sont associés en amont du PLU dans le cadre de rencontres sur le terrain, lors des phases règlementaires et pendant le suivi du document.

Certains parcs peuvent également réaliser des **atlas de la biodiversité** et les restituer sur le terrain, en amont d'une démarche de doc d'urbanisme.

[Ajout de la communauté de communes Vère-Grésigne, CCVG] : Afin de cadrer les réunions publiques, des réunions thématiques ont été organisées en amont, dont un atelier environnement (ONF...) avec débat avec les personnes ressources du territoire.

Quelle est l'association des services de l'Etat ?

A la **CU de Nantes** cela se passe bien. Les services de l'Etat son associés dès le PAC, et un cadrage des attentes est réalisé avec la DREAL et la DDTM. La CU est dans une logique de dialogue continu avec ces services.

Les services de l'Etat maîtrisent de façon inégale le sujet de la TVB. Il peut y avoir des différences par exemple entre les unités territoriales, souvent proches des élus mais plus éloignées de ces sujets et les sièges.

Un cloisonnement peut exister entre différentes thématiques pourtant liées : police de l'eau, risques, etc. Pour la **CU de Nantes**, l'approche évaluation environnementale a été l'occasion de sensibiliser à l'enjeu de transversalité.

La **CUS** dispose d'un droit de tirage sur le nombre de réunions avec la DDT grâce au soutien de l'Etat (Club PLUi). Pour autant il y a un cloisonnement des services de l'Etat similaire à celui des

collectivités. Les services de l'Etat contribuent à l'apport de données et des négociations peuvent être engagées.

Dans l'ensemble (Picardie, CU de Cherbourg) les services de la **DREAL sont jugés plus compétents sur le sujet TVB que les DDT.**

[Ajout de la communauté de communes Vère-Grésigne, CCVG] : L'état était inexistant sur la TVB car trop tôt par rapport aux outils de mise en œuvre de la TVB (études TVB fin 2011-début 2012, juste après la sortie du Grenelle 2). La CCVG était identifiée comme CC pilote pour élaborer le guide de la TVB en Midi Pyrénées par la DREAL, donc les rapports ont été facilités avec la DREAL et leur appui a été plus important que l'Etat.

II. Atelier 2 – Diagnostic et justifications

Participants	Organisme
Julie Espinas	Cerema
Laëtitia Paintiaux	CU de Bordeaux
Régine Daras	Brest Métropole Océane
Sophie Schuster	CU de Strasbourg
Maryline Guillard	Nantes Métropole
Maxime Paquin	France Nature Environnement
Carine Monsaingeon	DDT 71
Thierry Huver	DDT 71
Elodie Salles	DEB / EN2
Guenolé Poix	DHUP / QV3
Juliette Bellego	DHUP / QV3

Introduction

J. Espinas (Cerema) rappelle le thème de l'atelier et les axes de travail identifiés suite au premier groupe de travail du 4 décembre dernier ainsi et présente les livrables possibles (cf. support de présentation).

Elle revient sur les différentes questions qui avaient émergées après entretiens auprès des EPCI et sur les réponses contenues dans les guides méthodologiques existants sur la TVB. Elle demande aux participants si des axes de travail en dehors de ceux proposés, ont été oubliés.

Echanges

R. Daras (BMO) estime que la question de la **différenciation des corridors et des réservoirs de biodiversité** pour les collectivités est plus délicate qu'elle n'y paraît. Avec la notion d'échelle, certains espaces sont réservoirs à l'échelle communale et corridor à une échelle plus large. M. Guillard (Nantes métropole) confirme les difficultés rencontrées qui sont particulièrement vraies pour les fonds de vallée.

M. Paquin (FNE) rappelle que le Code de l'environnement précise les caractéristiques des espaces de réservoir de biodiversité et de corridor.

Pour C. Monsaingeon et T. Huver (DDT 71), les réservoirs peuvent être repris à partir des documents de rang supérieur quand ils existent. Mais l'existence de ces documents est hétérogène en région : certains SRCE cadrent l'identification des réservoirs et corridors, d'autres moins. Parfois, c'est l'expérience du PLUi qui alimente le SRCE (Bretagne).

C. Monsaingeon (DDT 71) évoque les difficultés des services de l'Etat à faire des notes d'enjeux sans le diagnostic.

G. Poix (DHUP/QV3) rappelle que le contexte local est primordial et influe sur le diagnostic et qu'il est donc difficile de figer une méthodologie.

Pour M. Paquin (FNE), il faut faire des objectifs et recommandations ambitieux, en sachant que certains iront moins haut avec le jeu d'acteurs.

Pour certaines collectivités, l'identification des réservoirs et des corridors importe peu. L'objet de la TVB est d'abord d'améliorer la fonctionnalité des milieux. À titre d'exemple, la CUB n'a pas identifié de réservoirs ou de corridors à proprement parler. Elle s'est appuyée sur un système de maillage et de continuités.

Pour M. Paquin (FNE), il faut aller plus loin que le SRCE et introduire la notion d'**écologie**.

L. Paintiaux (CUB) souhaiterait un temps de travail sur les **liens entre la TVB et Évaluation Environnementale**.

Il est proposé **de faire intervenir une autorité environnementale** en séance3.

Sujet 1 : La méthodologie

Présentation de L. Paintiaux de la CUB.

La CUB a fait le choix de ne pas procéder à des inventaires sur tout le territoire. L'approche par les milieux ou les espèces étant impossible de par ce manque d'inventaires, une approche multifonctionnelle a été choisie, c'est-à-dire une **approche écologique, paysagère et d'usages**.

Ressources utilisées : inventaires localisés existants, photo aérienne, connaissance des référents communaux, connaissance des agents et élus des communes.

Démarche :

Établir un maillage hiérarchisé avec **3 niveaux** : continuités écologiques majeures (niveau 1), continuités écologiques et paysagères (niveau 2) et liaisons paysagères et végétale (niveau 3, dans l'urbain).

Déroulement :

1. Identification des premiers éléments par photo interprétation + croisement avec les études locales déjà réalisées
2. Consolidation avec les référents communaux
3. Rencontre individuelle avec chaque commune

Des échanges réguliers ont également eu lieu avec le SCot et avec les autres thématiques du PLU.

Échanges :

Question de la **différence entre les communes dans l'identification et la traduction** :

Il y a eu des différences dans la traduction dans le PLUi, ainsi que dans la gestion des espaces, mais une identification plutôt cohérente entre les communes, malgré des écarts pour certains niveaux 3.

La CUB a également rencontré des difficultés de gestion entre les trois niveaux : des outils et projets différents pour les trois niveaux.

Question de l'**utilisation des sous-trames**

R. Daras (BMO) témoigne sur le travail à BMO sur la base de sous-trames au début (même méthodologie que le SRCE), mais aggloméré pour la traduction, en trois niveaux similaires à ceux de la CUB. Pour le niveau 3 qui correspond à l'armature verte urbaine, travail de connexion en ville et caractère public ce qui permet de travailler sur la pédagogie.

S. Schuster (CUS) aborde la question du **niveau de détail et de l'aspect du PLUi**. En effet, établir des mesures compensatoires pour des aménagements revient à de la planification. L. Paintiaux (CUB) s'interroge sur la traduction graphique de la TVB en fonction des pièces du PLUi.

Faut-il une **analyse neutre ou orientée du territoire** en fonction des possibilités offertes réglementairement par le document d'urbanisme ? Ce diagnostic sert-il uniquement à une traduction réglementaire dans le PLU, ou bien à une vision de projet globale concernant également des autres politiques ?

Pour certaines collectivités et FNE, l'analyse du territoire doit être neutre. Pour d'autres, le diagnostic de territoire préalable à l'identification de la TVB doit être mené dans une logique d'aménagement du territoire. Il faut **orienter le diagnostic en présentant quels enjeux sont associés à quels types d'espaces pour anticiper** afin de mieux le justifier. Les milieux remarquables ne posent en général pas de problème. Ce sont les milieux ordinaires qui posent question.

T. Huver (DDT 71) demande s'il ne faut pas prévoir des actions différentes sur les infrastructures par rapport aux espaces bâtis pouvant être perméables pour la TVB.

M. Paquin (FNE) insiste sur l'**anticipation des problèmes d'aménagement**. Les inventaires et diagnostics doivent être faits avant pour disposer de solutions autres que des compensations.

Au croisement entre EIE et besoins d'aménagement, il faut **anticiper** pour voir là où on peut urbaniser. Un EIE anticipé permet d'**éviter les choix bloquants d'aménagement**.

La réponse réglementaire doit être adaptée au milieu et à sa place par rapport à l'ensemble. Elle renvoie à la question de la **justification**.

Sujet 2 : Le minimum requis

Mise au point sur la **notion de « diagnostic »** : le diagnostic est le diagnostic territorial du rapport de présentation, comprenant une partie TVB, et avec un État Initial de l'Environnement séparé.

Quels inventaires pour le diagnostic, et à quelle échelle ?

Les participants s'accordent pour dire qu'il faut s'appuyer sur les matériaux existants avant de lancer des analyses supplémentaires. En revanche, les avis divergent sur les inventaires à mener. Pour les **zones humides, contraintes spécifiques selon les SDAGE** : celui de Loire-Bretagne (NM et BMO) impose des inventaires zones humides, ce qui n'a pas été le cas à la CUB. Toutefois, se posent la question de la place des zones humides dans la TVB alors que ce sont des objets réglementairement identifiés et protégés.

Inventaires de **milieux** (grands habitats naturels) et d'**espèces** : l'approche par espèces est difficile à mettre en œuvre en raison de son fonctionnement dynamique. De plus, elle risque de se focaliser sur une espèce au détriment d'autres.

Pour M. Paquin (FNE) la démarche est la suivante :

1. Analyse de l'occupation des sols (Corine Land Cover)
2. Identification des milieux intéressants
3. Travail sur le terrain pour voir ces milieux

Coût des inventaires : il rappelle l'existence de sources de financement pour les inventaires. Il présente les atlas de la biodiversité communale qui constituent une source de données.

III. Atelier 3 – Outils et mise en œuvre du PLUi

Participants	Organisme
Laëtitia Paintiaux	CU de Bordeaux
Adine Hector	CU de Strasbourg
Benjamin Grébot	Brest Métropole Océane
Jérôme Gouleau	Angers Loire Métropole
Delphine Gémon	Even Conseil (filiale de Citadia)
Alexandre Sabetta	Terridev
Claire Hamon	Fédération des Parcs Naturels Régionaux
Agnès Gsell-Epailly	AU de Strasbourg
Coralie Tanneau	PNR Armorique
Justine Roulot	Humanité et Biodiversité
François Benchendikh	Université Marne-la-Vallée Paris Est
Florent Chappel	DGALN/DHUP/AD4
Dominique Petigas-Huet	DGALN/DHUP/QV3
Elise Loubet	DGALN/DHUP/QV4
Romuald Loridan	DGALN/DEB/EN2
Sophie Noiret	Cerema
Tarek Daher	Capgemini Consulting

Introduction

Sophie Noiret, du Cerema, introduit cet atelier de travail et précise que, pour cette journée, les travaux se concentreront sur les outils existants, leurs avantages et inconvénients. Les prochaines séances seront consacrées notamment au coefficient de biotope par surface et aux OAP trame verte et bleue.

Une présentation (téléchargeable par ailleurs) revient sur les outils existants du code de l'urbanisme et en liste les avantages et inconvénients.

Les outils et la mise en œuvre du PLUi – Echanges en atelier

Cf. support power point.

Une présentation revient sur les outils existants du code de l'urbanisme et en liste les avantages et inconvénients.

Une question est soulevée par Benjamin Grébot, de **Brest Métropole Océane (BMO)**, sur l'interprétation du R. 123-11 i) qui dispose que les documents graphiques du règlement font apparaître s'il y a lieu « les espaces et secteurs contribuant aux continuités écologiques et à la TVB » : **ce s'il y a lieu rend-il ces documents graphiques obligatoires ?**

Pour l'étude juridique d'**Angers Loire Métropole (ALM)** ce « *s'il y a lieu* » fait référence au rapport de présentation, donc si la TVB est mentionnée dans le rapport de présentation (en évoquant des continuités par exemple), cela doit être traité. **BMO** est d'accord sur cette interprétation juridique, même s'ils n'ont *in fine* pas retenu ce choix : ils ont décidé de ne pas en traiter.

Dominique Petigas-Huet (DGALN / DHUP / QV3) **prend note** de cette question, qu'elle traitera avec le bureau de la législation de l'urbanisme (DGALN / DHUP / QV4) afin de pouvoir apporter une réponse sur ce point aux intercommunalités.

Une fois déroulée la liste des outils existants, Benjamin Grébot souhaite préciser **l'état d'esprit et les préoccupations de son territoire**, alors que vient d'être arrêté **le PLUi de BMO**. La révision de PLU a été prescrite en 2010, avec la loi Grenelle tout juste votée ; la révision a été décidée sous la pression d'un contentieux, qui a conclu à l'annulation du précédent PLUi en 2012. L'objectif était donc de sortir le document le plus vite possible, parce que le retour au POS était imminent. Aussi, le document intercommunal proposé était intégrateur – 3 en 1 + un plan climat (**PLUi dit « facteur 4 »**).

La question s'est posée, pour chacun des outils présentés, de savoir sur lesquels BMO n'avait pas le choix, **lesquels étaient incontournables**, et quels étaient les autres qui pouvaient être considérés comme facultatifs. Par exemple la question du sur-zonage ou de zonage indicé est un incontournable *a priori* : tout PLU qui n'en aurait pas serait en défaut par rapport au code.

Pourquoi, alors, ne pas avoir fait de surzonage / zonage-indicé ?

1. Pour des questions **méthodologiques**, liées à la connaissance scientifique. Le contexte local marie espaces urbanisés, sur lesquels les services ne savaient pas comment s'y prendre (a fortiori dans un délai d'environ un an) ; et un espace agricole avec un contexte périurbain, un habitat diffus, un espace agricole ouvert : les zonages N existaient déjà, mais pour les connexions entre milieux, comment savoir sur quelles parcelles elles passent, où les identifier, et les interdictions à introduire ensuite ? A l'échelle parcellaire, BMO ne savait pas préciser où ces connexions se faisaient, et quels étaient donc les prescriptions à en déduire. Il a été décidé de faire du zonage N, et de traiter les connexions dans l'OAP trame verte et bleue.

2. Une question **d'acceptabilité** a également guidé ce choix, notamment vis-à-vis des agriculteurs. La seule façon de faire passer la trame verte et bleue consiste à tenir le discours suivant : « *on ne fait pas un zonage et des prescriptions complémentaires, mais on pose un principe qu'on traitera au cas par cas* ».

Benjamin Grébot reconnaît qu'il s'agit d'un manque de connaissance du fonctionnement des espaces, mais surtout d'un **manque fondamental de connaissance**, puisque d'une certaine façon « *ça passe partout* », donc comment faire pour ne pas couvrir tout le territoire ?

Jérôme Gouleau (**ALM**) présente la démarche d'Angers, qui a fait le choix inverse. Leur PLU ayant été lui aussi annulé, le territoire était revenu depuis 2009 au régime des POS, ce qui a stimulé la rédaction du nouveau PLUi en régie.

Par un travail conjoint (Jérôme Gouleau est paysagiste) avec la Ligue de Protection des Oiseaux, la TVB a pu être traduite grâce à une **connaissance co-élaborée avec la LPO**, sur la base d'une étude réalisée sur une année entière, avec une approche d'écologie du paysage : aucune limite de temps et de délais n'avait été fixée. La démarche était donc **confortable**, et l'objectif à atteindre connu dès le lancement de l'étude, qui a permis d'apprendre beaucoup.

Une démarche partenariale a aussi été initiée avec la **chambre d'agriculture**, au même moment : elle a participé à toutes les restitutions intermédiaires, puis des échanges ont eu lieu avec les agriculteurs sur une période d'un an.

Un autre élément a permis d'appuyer la démarche : un **SCoT** récent, approuvé en 2011, qui affichait un **projet de TVB** avec des principes d'organisation et de liaison à traduire dans les documents d'urbanisme. Donc le SCoT fixait une prescription qui renvoyait au PLU le rôle de définir les contours des réservoirs et de traduire les corridors dans un sens fonctionnel au niveau parcellaire.

(Benjamin Grébot attire l'attention sur le fait que, dans le cas de PLUi, intégrateurs, il s'agit de **documents lourds et élaborés dans des contextes très différents**. Il importe d'être, dans la recherche des solutions, sur des **éléments les plus adaptables et souples possibles** afin qu'ils puissent répondre à toutes les situations. S'il est essentiel d'être ferme sur les objectifs, il invite le ministère à rester **souple dans les moyens donnés** à la collectivité. Cela se traduit par le fait de rendre tous les outils facultatifs, dans lesquels la collectivité « pioche » en fonction de son contexte local.)

(Dominique Petigas-Huet partage ce constat. Le but de ces ateliers est justement d'entendre les situations et les questions qui se posent.)

Jérôme Gouleau en arrive à la **partie réglementaire du PLUi d'ALM**, pour laquelle la question s'est posée de savoir quelle traduction donner à la TVB. L'OAP thématique a été évoquée (à l'époque Poitiers en élaborait une), qui aurait été riche en contenus mais généraliste dans le fond. Avec le souci qui est le leur de simplification du document précédent, la question de la lisibilité pour le pétitionnaire s'est posée (dans un territoire très rural comme ALM). Pour eux, **l'OAP thématique est une solution, mais peu de personnes font la démarche de la lire**, le seul document référent étant le règlement.

Il fallait alors trouver un moyen pertinent d'introduire la règle qui s'impose. Un débat s'est engagé avec la DDT du Maine et Loire, qui a **déconseillé le recours aux indices** (pour des questions de lisibilité finale), et privilégié un aplat. ALM a considéré que les objectifs devaient être définis dans les dispositions générales, qui s'imposent à toutes les zones, et qu'il fallait donc y être précis. A leurs yeux, c'était à l'instructeur d'avoir la mainmise sur l'interprétation (ce qui est déjà le cas sur le paysage, article 11, l'instructeur le fait déjà).

Ils ont eu une **analyse spatiale**, et ont donc **isolé dans la TVB des espaces fragilisés** (étroits ou déjà soumis à des contraintes physiques fortes), où toute construction serait peu pertinente, qui ont été

basculés en **N** (la Chambre d'agriculture ne voulait pas accepter de zone A avec des endroits non constructibles). Aussi, le pétitionnaire devra démontrer la compatibilité de son projet avec les continuités écologiques.

Pour Benjamin Grébot, **la logique même de la compatibilité c'est l'OAP !**

Jérôme Gouleau précise ensuite qu'ALM s'est **affranchie de certaines liaisons du SCoT**, en le justifiant systématiquement. Mais au niveau réglementaire, ils ont dû assurer une compatibilité verticale et horizontale.

La Communauté urbaine de Strasbourg (CUS) présente alors sa démarche : ayant plus de temps, ils ont listé le panel des outils utilisables, et pensaient en utiliser le plus possible. Mais ils ont été confrontés à l'acceptabilité et à l'ambition de la collectivité.

Pour le règlement graphique et écrit et les OAP, on ne trouve pas la même force derrière, et ce ne sera donc pas le même projet. Un débat s'engage avec BMO, pour qui ces éléments ont la même force, mais pas les mêmes modalités. **La CUS se demande ce qui doit être mis dans un règlement et dans une OAP** : pour BMO, toute l'ambition est dans les OAP, alors que pour la CUS, dans le règlement on trouve la notion de quantitatif, et les OAP, une notion de qualitatif. La CUS souhaitait alors à un moment avoir cette notion de surzonage, et associé à cela un article 13 particulier, ce qui n'a pas pu être accepté sous cette forme. Ils sont donc **revenus à des utilisations beaucoup plus restreintes dans le règlement, et une OAP finalement plus forte.**

Pour la CUS, la **difficulté de l'OAP se pose dans la question des justifications** : la notion de compatibilité est gênante. Dans une OAP thématique générale, il n'est pas toujours évident de justifier que grâce à cette OAP, qui définit la qualité de la TVB, cela va être suffisant pour réussir à la préserver. Des prescriptions sont mises sur le type de végétal, la façon de végétaliser un espace... Certes, les prescriptions doivent être mises dans le règlement et pas dans les OAP, mais cela renforce justement la difficulté de dire que les objectifs vont être atteints grâce à une OAP. Par conséquent, il était **nécessaire aux yeux de la CUS d'avancer à la fois sur les OAP et sur le règlement.**

Pour **BMO**, la question du choix de l'OAP s'est posée sur la question des connexions (pas sur les réservoirs, pour lesquels il s'agit de zonage N avec des prescriptions derrière), et également la question de la nature en ville (sujet traité sous un angle plus social qu'écologique). Pour Benjamin Grébot, la plus-value de l'OAP repose vraiment sur ces segments là : la connexion, et le traitement de l'espace urbain ; la CUS est d'accord avec cette conclusion.

Justine Roulot, d'Humanité et Biodiversité (H&B), précise que malgré ce traitement « social », il peut y avoir des enjeux de biodiversité en milieu urbain. Benjamin Grébot est d'accord, mais à ses yeux personne n'est capable de dire ce qu'ils signifient, territorialisés à la parcelle.

Justine Roulot est frappée par le manque de connaissance du territoire, ce sur quoi Benjamin Grébot insiste : **BMO** a une très bonne connaissance du territoire au niveau écologique (pour lequel ils ont travaillé avec les associations de défense de l'environnement, le conservatoire botanique national,

etc.) ! Le problème est que derrière, quand il faut aller dans une **traduction d'un zonage à la parcelle**, de mettre derrière des **prescriptions** opposables à des autorisations d'urbanisme, le tout dans un **délaï contraint**, cela n'a pas su être fait.

C'est donc cette **question de la connexion** qui n'est pas facile à poser conceptuellement. **Pour H&B**, la question de fond revient à définir ce qu'est la connexion : pour les scientifiques, ce qui importe, c'est d'avoir un **maillage suffisamment dense d'espaces** : il faut alors arriver à préserver les petits espaces qui servent d'abris. Pour Benjamin Grébot, s'il est d'accord sur le fond, il craint de ne pas **réussir à plaider devant un juge de la pertinence du « pas japonais »**, ou que la zone N maille suffisamment le territoire ; donc à un moment il faut poser des sortes de connexions physiques dans l'espace. Ce qui pose également la question « quelles sont nos espèces de référence pour définir tout ça ? ».

Pour Justine Roulot, la biodiversité dépend beaucoup des espèces, et les scientifiques disent qu'il faut raisonner par îlots : il faut des îlots suffisamment denses, nombreux, importants et favorables, pour les espèces. Benjamin Grébot est d'accord avec cette vision, mais **à partir du moment où l'espace est relativement ouvert, c'est l'ensemble du paysage qui est support de ces échanges** : donc maintient-on une possibilité d'espace sur tout le territoire, ou est-ce qu'il y a des secteurs un peu « minimums » sur lesquels il ne faudrait pas qu'il y ait un blocage ? Tout l'espace est a priori perméable (parce qu'agricole, espaces bocagers, etc.) : donc que faire ? protéger tout par des règles strictes, ou concentrer sa priorité de préservation sur quelques sous-secteurs, et alors comment la déterminer ? **Il faudrait tout couvrir, mais c'est impossible !**

La CUS a fait choix d'**identifier précisément les corridors**, sur une base d'études et un cumul de données, pour privilégier des passages là où se trouvent déjà quelques éléments existants. Puis ils ont essayé d'**aller « au plus court »** entre les différents éléments existant sur le territoire qu'ils ont cherché à relier. Mais néanmoins, bien sûr, **le passage du corridor est tout à fait discutable**. BMO a fait le même choix, mais comme c'est un choix qu'ils ont jugé être d'opportunité, ils ont préféré le mettre en OAP plutôt que dans du zonage, parce qu'ils n'auraient pas su dire pourquoi M. X a été traité différemment de M. Y, qui est sur la parcelle exactement à côté.

Justine Roulot se demande alors s'il est possible d'agir sur toute la matrice, pour **faire que l'agriculture ait moins d'impact sur la biodiversité** : mais ce n'est pas au document d'urbanisme de faire. Donc l'idée pour la TVB est de repérer les espaces où il y a de la biodiversité, d'où **l'importance du diagnostic**. Pour illustrer ce point, Justine Roulot détaille le **suivi d'un atlas de biodiversité communale** dans une commune rurale avec des cultures intensives. Cet atlas a montré qu'il y avait des espaces remarquables, d'autres enjeux en termes de gestion de prairies, etc. Souvent de petits espaces, de pelouses calcicoles, etc. : ces milieux nécessitent une connaissance, et de la connaissance du fonctionnement des espaces, qui n'est pas nécessairement disponible ! Pour Benjamin Grébot, **sur BMO**, ils ont une très forte connaissance des milieux, historiquement, mais la question après est la suivante : « **qu'est-ce qui se passe dans la matrice**, et sur la base de quelles espèces travaille-t-on ? ». Or personne ne répondre à cette question en un an. Dominique Petigas-Huet rappelle alors que ces questions doivent être traitées dans le cadre du deuxième atelier.

Sophie Noiret synthétise ces échanges, et précise que la question se pose, au-delà de la délimitation de ces connexions, de savoir quels **outils peuvent aider à les identifier et les protéger**. Le tableau de synthèse des avantages et inconvénients des outils est présenté (cf. tableau disponible par ailleurs).

Pour Claire Hamon, **les Parcs Naturels Régionaux (PNR)** ont ces mêmes enjeux : **comment protéger des choses qui fonctionnent plutôt bien ?** Les Parcs ont privilégié des **approches paysagères** pour identifier les secteurs à préserver, et ensuite ils ont plutôt travaillé sur les menaces, une fois identifié le zonage (A, N, U) : où localiser les projets et enjeux de développement ? Sur ces territoires, il y a également une **complémentarité à rechercher avec les outils de gestion**. L'avantage des chartes de parcs est de pouvoir donner cette vue d'ensemble.

Pour Justine Roulot, en effet il faut identifier les enjeux, et les croiser aux menaces éventuelles liées aux projets qu'il peut y avoir dans les collectivités. C'est dans ce **croisement** que tout se joue.

Pour Benjamin Grébot, cela est plutôt facile, **la difficulté se pose sur les espaces un peu banals**. Par exemple la question des **serres agricoles**, elles peuvent aller partout dans l'espace agricole : donc aujourd'hui autorise-t-on des serres qui peuvent être gigantesques, ou pas ? et où les interdire ?

Jérôme Gouleau se demande alors si la future structure qui veut un permis va aller voir les OAP. Les participants répondent de manière unanime que finalement cela importe peu, mais que c'est indispensable, qu'un changement de mentalités doit se faire pour que tout se déroule conformément à la loi. Benjamin Grébot a pu constater que **certes, dans l'enquête publique, aucune remarque n'a porté sur les OAP**, les habitants ne s'étant intéressés qu'au zonage. Mais aujourd'hui, **l'instructeur ne travaille plus sur un PLU papier**, mais sur une carte qui rassemble toutes les contraintes applicables, du PLU et au-delà (risques naturels...) – Sophie Noiret rappelle malgré tout **l'importance du document papier dans les territoires ruraux**, par rapport aux grandes communautés qui fonctionnent beaucoup sur Internet (illustre bien la fracture urbain-rural).

Dominique Petigas-Huet rappelle que c'est l'instructeur qui vérifie la compatibilité, et non pas le pétitionnaire. Mais pour **Jérôme Gouleau**, en général, n'est respecté que ce qui est compréhensible.

La question sur les OAP se poursuivra lors de la séance de travail dédiée.

Mais Benjamin Grébot tient à préciser **le choix fait par BMO sur le surzonage** : trois documents graphiques différents ont été établis :

1. La vocation des zones,
2. Les formes urbaines (hauteur, implantation...),
3. L'urbanisme commercial.

Un document graphique spécifique aux enjeux environnementaux aurait aussi pu être envisagé. D'un côté cette approche segmente ces problématiques (**Sophie Noiret**), de l'autre elle les rend lisibles (**Benjamin Grébot**).

L 123-1-5-7 / EBC

Delphine Gémon (**Citadia**) explique que dans ses travaux avec des collectivités, ils ont eu beaucoup de mal à utiliser les espaces boisés classés (EBC), les acteurs étant pour beaucoup **hostiles à cet outil** (les chambres d'agriculture, les DDT...), notamment du fait des **enjeux transversaux de valorisation du bois-énergie, d'entretien des boisements**, etc. Cet outil, quand il est proposé pour des réservoirs de biodiversité remarquable, n'est pas accepté.

Pour Justine Roulot, certes l'intérêt de l'EBC par rapport à l'article L 123-1-5-7 est bien visible : son aspect **plus protecteur**. Mais la limite vient de la question de l'occupation du sol : le milieu boisé peut être rasé et remplacé par une plantation néfaste écologiquement, sans que l'EBC ne l'interdise. On trouve une vraie limite sur le fonctionnement écologique des espaces, où le type de milieux n'est pas pris en compte : l'approche réfléchit uniquement à l'occupation des sols, et non pas à l'usage.

Chez **BMO**, la question des EBC sur zone humide a été actée clairement avec tous les gestionnaires des milieux : il n'y a **plus aucune superposition d'EBC et de zone humide**. Pour Benjamin Grébot, **l'EBC rentre essentiellement dans la dimension paysagère**. Il a été mobilisé parce qu'ils en étaient obligés du fait de la loi littoral, mais la logique est plutôt de le garder là où on trouve des enjeux paysagers forts, plutôt que pour des questions de qualité du boisement en termes de fonctionnalité écologique.

Claire Hamon (**FNPNR**) ajoute que sur les EBC, il est apparu qu'un certain nombre de **Parcs déclassent les EBC pour la TVB, pour une réouverture des milieux**. C'est un outil qui avait été très largement utilisé à une époque, parce que c'était un des seuls outils disponibles.

Pour **BMO**, cet article a été **appliqué systématiquement à tous les éléments de haies, de talus, etc., présents dans les zones à urbaniser**, pour les plus significatifs, ceux qu'il semblait nécessaire de préserver ou de compenser a minima. Cet effort a été fait sur toutes les zones à urbaniser, là où la pression de confrontation entre éléments naturels et urbanisation était la plus évidente. Un travail exhaustif d'inventaire des enjeux a été réalisé dans toutes les zones à urbaniser, parce que ces zones là vont évoluer.

Dans les **Parcs**, les outils **EBC et L 123-1-5-7 sont souvent cumulés, pour les prescriptions**, l'EBC n'ayant pas vocation à ce qu'il y ait des prescriptions : cela complique la lisibilité, et H&B en appelle à un outil qui permettrait d'atteindre ces deux objectifs.

A la **CUS**, tous les EBC ont été enlevés, pour une raison de gestion administrative : qui dit EBC dit, pour un projet quel qu'il soit, qu'il faut déclasser l'EBC, et donc réviser le PLUi, ce qui est compliqué. Donc **tous les EBC sont passés en L 123-1-5-7**. Pour le service urbanisme de la CUS, l'intérêt est que si l'article L 123-1-5-7 est touché, une modification (et non pas une révision) du PLUi suffit (pour **BMO**, l'article sur la modification est très ambigu quand on est sur des PLU intégrateurs, où on pourrait considérer que la forme urbaine est pensée pour répondre aux enjeux paysagers : tout pourrait entrer dans la case « révision »).

Pour **ALM**, la question a été posée du lien entre EBC et plan simple de gestion. **François Benchendikh** précise à cet égard qu'on considère que le plan simple de gestion est l'outil de gestion, et donc qu'il le remplace, qu'il permet de remplacer la gestion de l'espace.

Un autre travers est mis en avant : en milieu urbain, quand des EBC étaient identifiés, ils concernaient souvent de grands arbres remarquables centenaires. Cette protection est intéressante, mais elle fige l'occupation des sols. Parfois les arbres sont coupés pour des raisons sanitaires, mais l'EBC est maintenu alors que l'espace a déjà migré. Donc **dans les situations de protection d'un sujet remarquable, l'EBC n'est pas un bon outil**. A **BMO**, ce type d'usage a été maintenu, et représente même l'essentiel de leurs EBC. Et les EBC forcent à se poser la question de l'attitude à avoir. Pour **ALM**, le L 123-1-5-7 est plus intéressant : il identifie l'intérêt, donc l'arbre présent.

Personne n'a noté d'utilisation de l'EBC pour de la « récréation », les intercommunalités déclarent ne pas y arriver.

A **BMO**, le zonage est descendu jusqu'à la parcelle sur les zones N. Parfois, sur des parcelles manifestement urbaines, le **PLUi identifie des zones « Up »**, c'est-à-dire « urbain paysager », où toute construction est interdite, ce qui est « osé » pour Dominique Petigas-Huet. Ces zones n'ont pas été mises en N parce qu'ils considèrent qu'elles correspondent aux critères des parcelles urbanisées (sont aménagées, etc.), mais ils veulent préserver ce qui est dessus, ils souhaitent qu'elles contribuent à la TVB dans le tissu urbain. Ce sont des parcelles urbanisées, sur lesquelles il n'y a quasiment pas de droit à construire.

Citadia explique une de ses méthodes : des espaces sont préservés par des espaces tramés, qui sont mités : un pourcentage d'espaces verts à préserver sont localisés par le biais de la trame L 123-1-5-7, ce qui appuie l'article 10 du règlement sur l'emprise au sol, et à côté des règles de densification sont mises pour la zone urbaine. Ce sont finalement des compensations de la densité..

Justine Roulot rappelle que, sous l'impulsion d'**H&B**, **l'article L 123-1-5-9 a été étendu aux continuités écologiques** (dans la future loi ALUR) : maintenant, en zone urbanisée, cet outil pourra être utilisé. Ce qui en fait désormais un outil plus fort que l'alinéa 7.

Dominique Petigas-Huet pose la question des bandes d'implantation, qui sont aussi un outil : est-il utilisé ?

A **ALM**, cet outil a été **utilisé pour les cœurs d'îlot**. Delphine Gémon précise qu'il y a des communes qui font ce choix, et d'autres qui choisissent de localiser plus précisément. Benjamin Grébot explique que pour **BMO**, le choix a été fait de **ne rien imposer sur la forme du cœur d'îlot** : la logique consiste à **promouvoir la densification** avec derrière des objectifs, mais sans localiser à la parcelle, pour que ça ne devienne pas un point dur dans la capacité de mutation du tissu existant. La **CUS** a fait le même choix : cela se retrouve donc dans les OAP. Les futurs espaces verts sont désignés sous forme de poches, avec une certaine liberté laissée.

François Benchendikh rappelle la jurisprudence en zone U. On ne peut pas considérer qu'il y ait des servitudes trop intenses : donc ce sont soit des emplacements réservés, soit d'autres moyens mobilisés. Benjamin Grébot demande ce qui doit être fait dans le cas des parcs urbains : ne relèvent-ils pas du zonage N ? Pour la **CUS** cela relève en effet de la zone N. Benjamin Grébot explique que, pour cette raison, le zonage Up a été mis en place, mais pas mobilisé pour des particuliers, uniquement pour la collectivité, ce qui ne devrait donc pas poser de problème.

Sophie Noiret pose la question de savoir pourquoi l'article L 123-1-5-9 n'a pas été utilisé, notamment pour tout ce qui est jardins familiaux.

A la **CUS**, pour les jardins familiaux, il y a un zonage N avec un indice particulier, ce qui permet de mettre des prescriptions qui s'adaptent parfaitement. Ils sont allés plus loin dans les prescriptions en utilisant plutôt du zonage, plutôt que le L 123-1-5-9.

Pour **BMO**, les emplacements réservés sont **d'abord un outil d'acquisition, un outil foncier**. En termes environnementaux, cette solution commence à être envisagée pour des questions de gestion du risque hydraulique, sur quelques parcelles à conquérir.

Pour la **CUS**, il existe de manière très ponctuelle des emplacements réservés pour de la restauration écologique des cours d'eau.

A **BMO**, une question a été posée en contentieux : **quels sont les emplacements réservés superposables à de la zone naturelle ?** Tous les bassins de retenue par exemple, de rétention des eaux, il a été expliqué par le juge administratif qu'ils ne pouvaient être mis en zone naturelle, ce qui paraissait paradoxal. Mais pour autant, BMO a maintenu en zone N tous les abords de cours d'eau. Pour **François Benchendikh**, l'état du droit a changé récemment sur cette question, en autorisant le pastillage. La loi ALUR change la donne en rendant le pastillage « exceptionnel », ce qui est toujours en discussion en CMP. Même si pour Benjamin Grébot, dans un espace très mité, parler de caractère « exceptionnel » du pastillage n'est pas clair : c'est le territoire qui est exceptionnel ? Un problème de rédaction est pointé.

Sophie Noiret rappelle les avantages et inconvénients identifiés dans l'étude du FNPNR.

La **CUS** pose alors la question : il existe plus d'outils pour les milieux boisés que pour des autres milieux. Est-ce que des participants au groupe de travail ont utilisé d'autres outils pour ces milieux là (zones humides...) ? La CUS se sent démunie face à cela.

La **FNPNR** a identifié un réel problème, remonté fréquemment dans le cadre de son groupe de travail sur la TVB : les **zones ouvertes**, pour lesquelles certains parcs ont utilisé le L 123-1-5-7 malgré tout.

Benjamin Grébot se demande **pourquoi ne pas avoir mis des zones N ?** A **BMO**, une seule zone humide est en zone urbaine et non pas en zone N, parce que le juge l'a enjoint.

La **CUS** reconnaît qu'actuellement, **dans la mesure du possible, le zonage N a été privilégié**, mais pour **certains cas** ils s'interrogeaient sur la manière de les appréhender, et si cela relève toujours du PLU. Un cas est évoqué dans le nord de l'Alsace : dans une emprise hospitalière, avec une pelouse sèche et une espèce de plante rare, mais **le zonage U avait fait l'objet d'un contentieux**. Le juge a conclu que ce n'était **pas au PLU d'aller plus loin** que ce qu'il avait déjà fait, et c'était aux études préalables à la construction d'interdire ensuite la construction. Justine Roulot souligne que, dans cette situation, la CUS aurait parfaitement pu utiliser l'article L 123-1-5-9 étendu.

La **CUS** précise également que les marges de recul des constructions ont été beaucoup utilisées, notamment à proximité des cours d'eaux et sur la lisibilité forestière.

Il y a aussi le transfert de constructibilité possible en zone N, maintenu pour l'instant dans ALUR (même si COS supprimé).

Les prescriptions

Sophie Noiret engage alors la discussion sur les prescriptions : Jusqu'où aller dans les prescriptions ? Qu'est-ce qui est juridiquement acceptable ?

Pour Benjamin Grébot, **des prescriptions doivent être mises en face de quel outil ? du surzonage ou du L 123-1-5-7 ?** Il ressort alors des discussions entre Sophie Noiret, Claire Hamon et Justine Roulot, que sur ces éléments là, il existe en effet des difficultés de compréhension, les acteurs ayant du mal à s'en saisir.

Benjamin Grébot se demande alors ce qu'il faut interdire ou autoriser.

Au départ, la **CUS** souhaitait réfléchir sur **l'article 13**. Donc ils n'avaient pas défini d'interdiction de construction dans le surtramage, mais uniquement des objectifs en termes de quantités et de qualités de végétaux beaucoup plus fortes. Aussi, ils souhaitaient distinguer les zones U des zones A et N. Ils envisageaient donc de mettre en place un surtramage en zones A et N, et un sutramage en zones U, avec deux articles 13 spécifiques. Mais finalement cette option n'a pas été retenue, et le tout a été intégré en OAP.

BMO se demande comment ces outils s'insèrent dans le projet porté par la collectivité. Le seul outil sur lequel toutes les intercommunalités sont censées « rendre une copie propre », le **surzonage** ou zonage indicé, est **celui qui pose le plus de problèmes**. H&B dit relever une réticence des élus, même si pour BMO il s'agit surtout de considérer que ce n'est pas nécessairement l'entrée règlement qui est la bonne.

Citadia évoque alors l'exemple d'une commune de Vitry, où ils ont utilisé ces sous-secteurs : tous les cœurs d'ilôts en zone pavillonnaire ont été délimités, ils s'étendaient sur une superficie minimale fixée. Et par conséquent, **les prescriptions figurent au sein de l'article 13** et portent essentiellement sur du remplacement d'arbres abattus, des plantations... On n'y trouve pas de déclinaison

d'inconstructibilité. Sophie Noiret liste alors certaines prescriptions vues, « les arbres sont à maintenir autant que possible », ce qui, de manière unanime, est difficile à justifier et aura une portée limitée.

Sophie Noiret revient la question des prescriptions, et se demande alors lesquelles sont légales ou ne le sont pas. Pour certains, il faut laisser faire la jurisprudence.

La **FNPNR** estime que cela correspond à **des stratégies et à des contextes différents**. Certains vont s'en tenir à peu de réglementaire, et vont mettre des éléments pour mémoire ; pour d'autres milieux très contraints, ils vont chercher à aller le plus loin possible. **BMO** partage cette vision, même si aux yeux de Benjamin Grébot, ces éléments n'ont pas leur place dans un PLU : au contraire, **H&B** estime que rien n'interdit au PLU de préciser des éléments de type « pas de retournement de la prairie ? ». Pour **François Benchendikh**, le problème est de savoir quels seront les effets de telles mesures, et s'il est possible de les faire respecter ? Sur des précisions liées à la pratique culturelle, il semble que la jurisprudence ne soit pas encore assez précise.

Il ressort également que **la peur du contentieux ne doit pas être exagérée** : si la règle est illégale, le juge l'annulera elle, pas le PLU ; les PLU annulés en général le sont sur des vices de procédure.

Certes, traiter des enjeux écologiques d'un PLU doit rester une obligation ; mais le mode de traitement ne doit pas être imposé. Pour la **FNPNR**, un avis du ministère sur ce point précis serait intéressant.

Prochaines étapes

Lors des prochaines réunions de l'atelier, les **trois sujets restant** à traiter sont :

- les prescriptions ;
- le CBS (coefficient de biotope par surface) : parmi les exemples mobilisés, sont évoqués Montreuil, Roubaix et Lyon ; il s'agira de voir ce que l'outil apporte en plus par rapport à ce qui pouvait déjà être fait ;
- l'efficience.

Des questions toujours en suspens ont été identifiées :

- la traduction du « *s'il y a lieu* » (R. 123-11) ;
- sur les outils autres que réglementaires - la synthèse bibliographique peut utilement être consultée pour un premier niveau de réponses.

La FNPNR doit faire passer aux participants la note sur la TVB sur laquelle elle travaille.

IV. Restitution et échanges

Dominique Petigas-Huet introduit l'après-midi en remerciant les participants, et en soulignant combien ces échanges sont riches d'enseignements pour l'administration.

ATELIER 1.

Gabriel Soulard, du parc Normandie Maine, restitue les principaux résultats de l'atelier 1.

Benjamin Grébot ajoute que de son côté, il n'avait pas relevé de spécificité TVB sur l'organisation. Les principes d'organisation étaient valables pour tous les sujets du PLUi, pas nécessairement pour la seule TVB. Or, pour faire une TVB de qualité, cela suppose d'avoir autour de la table à peu près tous les gens impliqués dans le PLUi. Il se demande alors où se place le curseur entre organisation globale d'un PLUi et organisation spécifique TVB ? A BMO, il n'y avait pas d'instance spécifique mise en place, et les restitutions se faisaient dans les enceintes globales.

Il s'interroge sur la référence à la CDCEA. **Les référents de l'atelier 1** répondent que, dans le cas d'outils du type Natura 2000, avec les études d'incidence, ils se demandaient si l'aspect TVB devait être traité avec la CDCEA. Pour **Benjamin Grébot**, la CDCEA est sur la consommation d'espace, et n'a pas vocation à aller au-delà.

Les référents de l'atelier 1 justifient de faire porter politiquement le sujet TVB par un référent : parce que, éclaté entre plusieurs VP, il serait moins porté, et deviendrait le parent pauvre du PLUi. Pour **Benjamin Grébot**, il existe plusieurs thématiques comme où la question de la transversalité va se poser, et où le portage est éclaté (par exemple, on ne trouve pas de VP à la consommation d'espace !) sans que ça nuise à la thématique.

La **DDT 71** précise que le rôle de l'Etat va dépendre de l'existence d'un SRCE. Après, la répartition DREAL / DDT se fait de la manière suivante : la DREAL présente le cadre général de manière globale ; au niveau DDT, les agents ont la possibilité de porter une déclinaison beaucoup plus fine, à l'échelle du territoire du document d'urbanisme.

Jérôme Gouleau ajoute qu'il est important que la démarche soit impulsée avec les agriculteurs dès le début, notamment sur la partie diagnostic. Dans le cas d'ALM, s'ils étaient arrivés après le diagnostic, il n'est pas sûr qu'ils auraient abouti à un tel niveau de consensus.

ATELIER 2.

Julie Espinas, du Cerema, et **Laëtitia Paintiaux**, de la CUB restituent les principaux résultats de l'atelier 2.

Pour **Justine Roulot**, le fait d'évoquer, pour le cas de la CUB, le « potentiel écologique des espaces », en s'appuyant sur des éléments qui ne sont pas nécessairement scientifiques (« paysage », « usage »), illustre les problèmes de compréhension autour de la TVB. Si elle admet que l'entrée paysagère puisse être un bon levier pour parler aux élus, elle souligne qu'il est important de différencier la méthodologie de la pédagogie.

Aussi, en général, le coût explique qu'il n'y ait pas de diagnostic fin. Au niveau de la CUB, **Justine Roulot** pour quelles raisons ce diagnostic fin n'a pas été fait.

Laëtitia Paintiaux explique qu'effectivement les approches ont été croisées, pour une démarche globale. Aussi, tous les grands espaces de nature du territoire sont déjà identifiés et intégrés ; pour les autres, la CUB s'est appuyée sur les données existantes. En effet, aucune étude complémentaire n'a été menée dans le cadre de la révision du PLUi : pour des questions de coût mais également de délai. Préalablement au Grenelle, une démarche d'approche paysagère avait été engagée, et la CUB s'est donc appuyée dessus. Mais le travail n'a pas été terminé : il continuera à être enrichi, notamment avec l'atlas de biodiversité actuellement porté par la direction de la nature.

Cet échange se conclut sur la question de savoir si la TVB doit être identifiée pour le PLU, ou si elle doit être identifiée plus largement, en la réutilisant ensuite pour les documents d'urbanisme ?

Elodie Salles (DEB) ajoute que si la distinction entre réservoirs et corridors ne semble pas toujours évidente au début de la démarche d'identification de la trame, le raisonnement sur le fonctionnement des espaces et la vision d'un maillage semble mieux fonctionner. Cette distinction sert alors peut-être surtout pour distinguer dans la cartographie, au sein des éléments de trame, ce qui doit être fait en termes d'objectifs et en termes de règles.

Benjamin Grébot précise que pour BMO, des inventaires spécifiques ont été réalisés, en plus de tout ce qui existait déjà. Un minimum de connaissance est nécessaire pour pouvoir bien faire les choses ensuite. Il confirme également que pour les grandes collectivités, le problème tient plus aux délais qu'aux coûts ; le problème de la capitalisation des informations existantes ne doit pas non plus être oublié.

Sur cette question de la capitalisation des données, **Jérôme Goulean** raconte qu'Angers a eu deux démarches successives, avec d'abord le SCOT (ils ont travaillé avec un BET pour préfigurer les continuités, avec approche très macro / occupations des sols, mais aussi une approche de collecte des données). Après avoir récupéré les éléments ensuite, ils ont constaté que certaines personnes

n'avaient pas joué le jeu : la propriété des données des naturalistes a freiné la circulation libre de l'information. Donc dans le cadre du PLU, Angers a relancé une autre étude avec la Ligue de Protection des Oiseaux : la LPO ayant été en lien avec naturalistes, ils ont pu récupérer plus de données. Il faut donc être conscient que si la donnée existe parfois (souvent sur des sites emblématiques plutôt que sur de la nature ordinaire), il existe un problème de propriété des données : une association fédératrice peut être un bon levier.

Un autre élément à prendre en compte est la distinction entre inventaire et diagnostic : l'inventaire est daté ! et pose donc la question de l'actualité de la donnée. Il s'agit alors d'être vigilant sur l'aspect inventaire, à systématiquement croiser avec la date à laquelle il a été élaboré ! Cela peut poser des problèmes avec des ZNIEFF, et surtout des ZNIEFF 2, qui sont parfois assez anciennes.

Justine Roulot conclut les échanges sur cet atelier en posant la question de savoir ce qu'il faut cibler. L'intérêt d'une étude est de hiérarchiser les enjeux. S'il est impossible de réaliser un inventaire sur la totalité des composantes du territoire, il peut être intéressant de raisonner à partir de la question suivante : « où se trouvent les menaces ? ».

ATELIER 3.

Sophie Noiret, du Cerema, et **Benjamin Grébot**, de BMO, restituent les principaux résultats de l'atelier 3.

En conclusion de cet atelier, la question se pose de savoir si dans le cadre d'un PLUi, on est dans un **urbanisme réglementaire** ou dans un **urbanisme de projet** ?

La **CUS** considère qu'à travers le PLU, dans les OAP, il est tout à fait possible de marier le réglementaire avec des objectifs généraux qualitatifs.

Éléments de conclusion

Pour **Benjamin Grébot** si le but du groupe de travail est d'établir des fiches méthodologiques, il souhaite insister sur un point : il n'existe pas de bonne méthode, la question étant de savoir gérer la diversité des situations et des territoires. Ce groupe doit être le lieu de la confrontation d'expériences différentes. Il est essentiel de comprendre pourquoi chacun, à partir d'objectifs et d'outils compris de la même façon, s'est organisé de manière différente. Le rendu du groupe ne devra donc pas poser une seule bonne méthode, mais un portefeuille d'options, à partir desquels chacun pourra construire son projet. Il faudra montrer que c'est aux acteurs locaux de se saisir de cette boîte à outils pour façonner leur projet de territoire.

Pour la **CUS**, il sera important à la fin des travaux de « **requestionner** » **les outils**, d'identifier des difficultés qui pourraient être levées. La question du lien entre les différents codes, notamment urbanisme et environnement, devra également être posée, pour que le discours entre ces deux outils soit plus perméable ?

Un réel enjeu consistera également à **sensibiliser les bureaux d'étude**, notamment en milieu périurbain et rural. L'acculturation et la montée en compétences ne seront donc pas à négliger.

Enfin, en termes d'outils, il faut bien **différencier l'usage des petites et des grosses communautés** : les motivations, les élus, les impacts ne sont pas les mêmes.

Pour conclure, **Maxime Paquin** soumet l'idée de **lister les sources de financement disponibles** pour les intercommunalités, pour les aider à financer leurs travaux sur la TVB.