

# Trame verte et bleue et PLUi

Gouvernance et concertation institutionnelle

## Fiche n°1

### Une gouvernance à adapter à la prise en compte de la TVB



L'intégration de la Trame Verte et Bleue dans le document d'urbanisme est un enjeu important. Cependant, le PLU ne peut pas, sur cette thématique, traduire seul l'ensemble des actions et mesures nécessaires à sa mise en œuvre sur le territoire. Par exemple, les éléments réglementaires du PLU ne suffiront pas pour la remise en état des continuités écologiques, mais pourront favoriser la prise en compte de cet objectif en créant un cadre concerté pour leur préservation.

La gouvernance interne, l'association des partenaires et la concertation élargie sont donc des étapes fondamentales pour permettre l'atteinte des objectifs fixés par le PLUi.

## 1. Rappel du cadre juridique

---

### 1.1. La gouvernance interne à l'EPCI

Mis à part les votes institutionnels nécessaires à différentes étapes de la procédure (prescription, arrêt du projet, approbation...), le code de l'urbanisme (CU) prévoit qu'il revienne au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent de conduire la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme. Le CU comporte certaines règles quant à la gouvernance interne mais celles-ci restent très ouvertes, de manière à permettre à chaque collectivité de définir les dispositions les plus appropriées à son mode de fonctionnement.

Ainsi, au-delà de la tenue d'une conférence intercommunale fixant les règles de gouvernance interne pour le projet, les méthodes et outils à mobiliser sont laissés libres. Le rôle des élus communaux dans l'élaboration d'un PLUi, les fonctionnements par commission, l'organisation des circuits de décision, le rythme et la composition des réunions de travail ne sont donc pas encadrés par le code de l'urbanisme. Chaque collectivité doit imaginer et mettre en œuvre le contexte de travail adapté qui lui permettra de réaliser un document partagé et concerté, en prenant en compte les spécificités et enjeux territoriaux, et en intégrant au mieux les politiques publiques actuelles.

A noter que l'article 123-9 précise que l'organe délibérant doit débattre des orientations générales du PADD au moins deux mois avant l'arrêt du document d'urbanisme.

### 1.2. La mise en œuvre d'une concertation efficiente

Au-delà de cette gouvernance interne, les articles L121-4 à L121-9 et R123-15 et R123-16 du code de l'urbanisme indiquent les personnes publiques et les partenaires à associer dans le cadre de l'élaboration d'un PLUi (à l'initiative de l'EPCI ou à leur demande), et précisent les modalités de cette concertation (notamment afin d'anticiper les délais nécessaires à l'expression de leurs avis).

Le niveau d'association est largement laissé à l'initiative de l'EPCI, de manière à ce que ce dernier puisse, en fonction de l'avancement du projet, alterner des phases de mobilisation des compétences et expertises nécessaires avec des moments de partage des orientations prises.

Les situations étudiées dans le cadre des travaux du Club PLUi démontrent une forte variété dans les partenariats et les associations mis en place par les collectivités pour traiter de la trame verte et bleue dans leur PLUi, en fonction des spécificités territoriales, des positionnements des acteurs locaux, des habitudes de travail...

## 2. La gouvernance interne

### 2.1. L'objectif de la gouvernance : construire une vision partagée

Tous les élus n'ont pas la même connaissance et vision de la trame verte et bleue. Si certains élus disposent d'une sensibilité personnelle sur les sujets environnementaux ou que d'autres y ont été confrontés dans l'exercice de leur mandat (participation à l'élaboration d'un SRCE, ScoT, ou à d'autres instances traitant de sujets relatifs à la TVB), certains vont se saisir de cette dimension à l'occasion de l'élaboration du PLUi. Pour permettre une bonne intégration de la TVB au projet de territoire, il semble donc nécessaire de construire en premier lieu une vision partagée du périmètre de la TVB et de ses enjeux sur le territoire.



#### Exemple de la Communauté Urbaine de Nantes :

*« A Nantes, les élus communautaires sont sensibilisés à la TVB car l'approche par vallées est structurante, et parce que le thème de l'agglomération verte et bleue est ancien. Aujourd'hui, l'enjeu est d'aller plus loin en posant notamment la question de l'articulation entre TVB et développement urbain. Les élus s'interrogent 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. »*

Il est alors nécessaire que l'équipe d'ingénierie dispose de compétences techniques mais également pédagogiques, pour accompagner les élus dans l'apprentissage collectif des fondamentaux de la TVB et de ses enjeux territoriaux : il peut en effet exister de fortes confusions entre trame pour les humains (couloirs doux), trame verte, trame bleue, et écologie du paysage. Cette pédagogie peut passer par des actions de sensibilisation et de connaissance du territoire.



#### Exemple de la Communauté de Communes Vère-Grésigne :

*« Une des toutes premières réunions sur le PLUi a été une visite sur le terrain (visite de site en autobus) avec tous les élus sur la thématique environnement, culture et patrimoine. Ce sont des thèmes très fédérateurs qui ont permis un vrai moment de partage sur le sujet. »*

## 2.2. L'organisation de la gouvernance

### 2.2.1. Le portage des élus intercommunaux

L'organisation politique de l'EPCI impacte fortement la manière dont la Trame Verte et Bleue (TVB) sera intégrée dans l'élaboration du projet de territoire. En effet, l'éclatement du sujet entre de multiples vice-présidents ne favorise pas une lecture globale du contexte territorial, et donc son acceptation et appropriation par l'ensemble des décideurs.

Un portage politique fort de cette thématique est nécessaire, notamment pour assurer des arbitrages effectifs entre les différents enjeux environnementaux, puis pour les confronter et les hiérarchiser avec les autres enjeux portés par le projet de territoire que doit traduire le PLUi.

Une organisation adaptée dans le cadre de l'élaboration du PLUi semble donc souhaitable, de manière à avoir un vice-président ou un référent politique chef de file en charge du suivi de la TVB.



#### **Exemple de l'Eurométropole de Strasbourg :**

*« A l'Eurométropole de Strasbourg, un élu spécifique est en charge de l'environnement, et un second est en charge de l'agriculture. Cela a facilité les arbitrages. »*

Le travail des élus est généralement organisé en commissions, pour permettre aux élus de travailler sur les objectifs territoriaux et de confronter les différents enjeux identifiés. Ce travail en commission ne constitue pas une règle absolue : d'autres lieux de dialogues, moins conventionnels, peuvent faciliter la réflexion des élus (séminaires, voyages d'études, expositions...).

### 2.2.2. L'association des élus communaux

Dans l'élaboration d'un PLUi, le rapport entre l'exécutif communautaire et les exécutifs communaux est un sujet sensible et complexe. Le sujet de la TVB semble pertinent pour aider à fédérer les deux niveaux.

Dans certains territoires, un élu référent TVB a été désigné dans chaque conseil municipal, pour participer à l'identification fine de cette trame en la confrontant à sa connaissance territoriale et pour assurer le dialogue entre le conseil municipal et l'EPCI. Ces échanges permettent aux élus communaux de remettre en perspective la situation de leur commune, en prenant conscience du fonctionnement environnemental du territoire communautaire.

Dans d'autres territoires (Strasbourg, Nantes), le choix a été fait de travailler à une échelle intermédiaire pour forcer cette interaction entre le niveau communal et le niveau intercommunal. Cette organisation est particulièrement appropriée dans le cas où l'EPCI comporte un grand nombre de communes ou des spécificités territoriales nécessitant un niveau de cohérence particulier.



#### **Exemple de la Communauté de Communes Vère-Grésigne :**

*« Sur les 19 communes rurales membres de l'EPCI, le travail par secteurs de communes a été indispensable pour assurer la cohérence géographique. »*

## 2.3. Les clés d'entrée pour aborder la TVB

### 2.3.1. Considérer la TVB en milieu urbain et en milieu rural

La perception de la TVB entre les milieux ruraux et urbains diffère fondamentalement. Elle est source de conflits dans les premiers et de consensus dans les seconds.

En ville, la nature est moins concrète, elle représente un rêve lointain. La TVB est donc facilement acceptée en milieu urbain, mais c'est sa mise en œuvre concrète qui interroge. Comment réintroduire du végétal dans l'urbain ? Comment concilier nature en ville et densité ? Comment réintroduire la nature en ville tout en se développant dans des espaces contraints ? Comment gérer l'acceptabilité des dispositions par la population ?

Dans les milieux ruraux, au contraire, la TVB est confrontée à la dimension agricole car la qualité des habitats naturels peut être menacée par certaines pratiques agricoles. Cependant ces espaces semblent moins menacés que dans les systèmes urbains et leur protection est donc moins bien vécue ; elle représente principalement une contrainte supplémentaire pour certains acteurs. Pour ces raisons, les espaces dédiés à l'agriculture semblent moins étudiés dans les PLUi que les espaces destinés à l'urbanisation, alors qu'ils constituent des secteurs clés pour la constitution et la cohérence de la TVB.

Il est donc nécessaire de sensibiliser les élus sur les objectifs poursuivis en matière de TVB dans chacun de ces secteurs : les objets à protéger ne sont pas les mêmes en milieu urbain ou rural. Il faut dès lors rassurer sur les possibilités existantes pour répondre aux enjeux de biodiversité en les articulant avec d'autres enjeux du territoire tels que l'agriculture ou la densité. En complément, des actions de sensibilisation sur les pratiques agricoles favorables à la préservation de la TVB peuvent être menées en marge du PLUi.



#### **Exemple de la Communauté de Communes Vère-Grésigne :**

*« Il existe une différence de vision, mêlée de crainte, entre les agriculteurs, leur activité, leur outil de travail (la terre) et les préoccupations environnementales. »*

### 2.3.2. Une valorisation de la TVB par les services rendus

Afin de lever au maximum les conflits évoqués précédemment, il peut s'avérer utile d'identifier et valoriser les services rendus à l'humain par la TVB et la nature en ville, existants et potentiels.

L'approche de TVB par l'entrée « aménités » apparaît ainsi particulièrement pertinente pour sensibiliser à la TVB et en construire une vision territoriale partagée. Les liens sont très larges et peuvent aborder des thématiques connexes comme le cadre de vie, la santé, les paysages, le patrimoine...



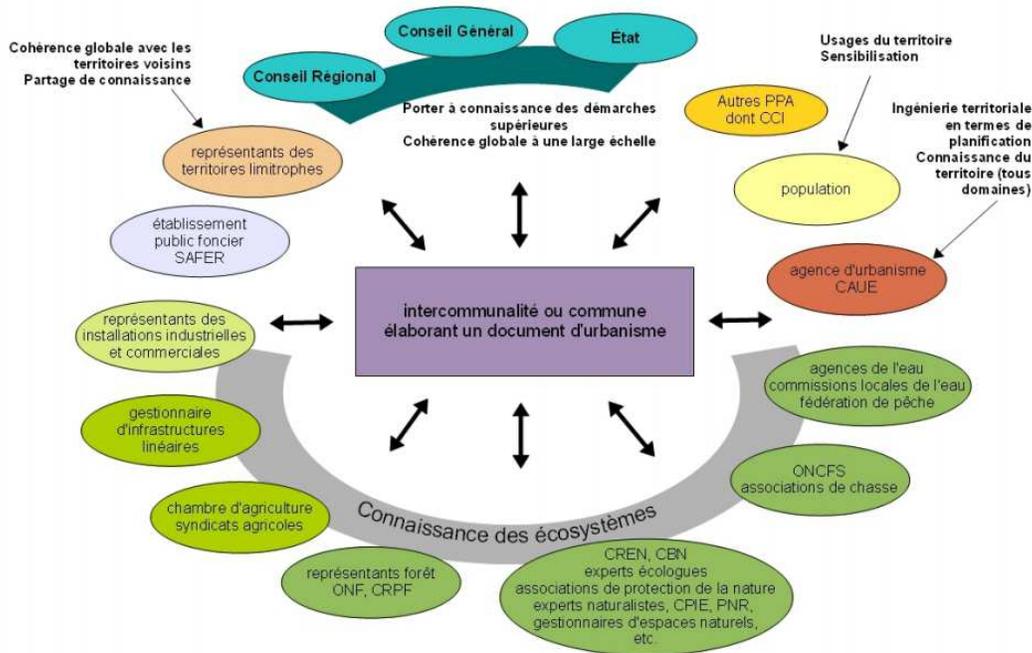
#### **Exemple de la Communauté Urbaine de Nantes :**

*« 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. »*

### 3. La gouvernance externe

La TVB est une thématique sur laquelle la collectivité aura beaucoup de difficultés à travailler seule.

L’acquisition de données faunistiques et floristiques, l’identification des espèces présentes et des habitats nécessaires, les effets systémiques à prendre en compte dans l’approche d’un développement territorial intégrant des objectifs de préservation et de mise en valeur d’éléments constitutifs de la TVB sont autant de points sur lesquels la collectivité pourra chercher à mobiliser des acteurs qui possèdent déjà de nombreuses informations. Cette constitution d’un réseau de partenaires permet par ailleurs de limiter les coûts générés par d’éventuelles études complémentaires, dans un contexte économique tendu pour les collectivités.



Les partenaires à associer dans l’élaboration d’un PLUi peuvent être multiples, notamment sur cette thématique. Néanmoins, il ressort que certains ont été systématiquement associés par les collectivités sur le sujet de la TVB, et peuvent donc être considérés comme des partenaires « incontournables ».

Il s’agit :

- Des services de l’Etat ;
- Des associations de protection de la nature et de l’environnement ;
- Des chambres d’agriculture ;
- De la population, de manière à garantir une bonne appropriation collective (élus et population) des enjeux

### 3.1. Les services de l'Etat

Personne publique automatiquement associée par les collectivités dans le cadre de l'élaboration de leur document d'urbanisme, l'Etat adopte une position variée selon les territoires. Ses services, porteurs des politiques publiques nationales, s'assurent de la légalité des dispositions prises dans l'élaboration d'un PLUi et vérifient leur adéquation avec les enjeux sociétaux actuels. En fonction de leurs moyens, ils peuvent accompagner les collectivités sous des formes plus ou moins abouties.

Sur la TVB, d'après les retours d'expériences des collectivités du Club PLUi, il apparaît que les services de l'Etat maîtrisent de façon inégale le sujet. 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. Dans l'ensemble, les services de la DREAL sont jugés plus compétents sur le sujet TVB que les DDT. Ce phénomène s'explique notamment par le fait que les DREAL sont issues d'une fusion de services comportant les anciennes Directions Régionales de l'Environnement (DIREN), alors que les DDT actuelles sont issues d'une fusion des services de l'équipement et de ceux de l'agriculture.

Les services de l'Etat demeurent dans tous les cas un partenaire à privilégier, car ils disposent de nombreuses études et contribuent en ce sens à l'apport de données. Dans certains territoires, ils peuvent même contribuer à la réalisation d'études complémentaires qui permettront de disposer d'une donnée précise et actualisée sur le contexte de la TVB sur le territoire, afin d'affiner les enjeux et donc les choix à réaliser.

Par ailleurs, des négociations peuvent être engagées avec eux très en amont afin de partager une vision actuelle du territoire et rechercher les meilleures solutions envisageables pour concilier les enjeux de protection ou de remise en valeur de la TVB et les besoins de développement et d'aménagement sur le territoire.

Enfin, ils peuvent aider à s'approprier et décliner le schéma régional de cohérence écologique, document co-élaboré par le Conseil Régional et les services de l'Etat en région.



#### Exemple de la Communauté Urbaine de Nantes :

*« Les services de l'Etat ont été associés dès le PAC, et un cadrage des attentes environnementales a notamment été réalisé avec la DREAL et la DDTM. La CU est dans une logique de dialogue continu avec ces services. »*

### 3.2. Les associations environnementales

Les associations environnementales territoriales constituent également un acteur incontournable à associer dans le cadre du travail sur la TVB dans un PLUi car elles disposent d'une forte connaissance territoriale et d'une expertise souvent intéressante dans la thématique.

Leur apport est apparu très riche aux collectivités qui les ont sollicitées, car :

- Les associations peuvent contribuer à la **capitalisation des données** par la collectivité. Elles peuvent mettre à disposition les données existantes, ou collecter de nouvelles données qui faciliteront l'élaboration du document ;
- Elles peuvent fournir un avis à la collectivité sur les éléments de **cahier des charges relatifs à la TVB**, afin de mieux formuler les attentes vis-à-vis des prestataires ultérieurs ;
- Elles peuvent jouer un **rôle d'analyse critique**, d'expertise dans leurs différents domaines de compétence ;

- Elles peuvent enfin assurer elles-mêmes, en fonction de leur statut, des **prestations d'études ou d'analyse** (diagnostic, inventaire des haies, ...), sur la même forme que les chambres consulaires par exemple ;
- Elles peuvent réaliser **des animations et des événements d'éducation** à la nature.

S'il peut parfois exister une certaine frilosité des élus à faire participer ces associations, de crainte d'être confrontés à un dialogue peu constructif du fait de postures défensives, les membres du Club PLUi ont en réalité généralement réussi à trouver des modalités de travail permettant de mobiliser intelligemment ces associations au profit de l'élaboration de leur document d'urbanisme.

Il convient donc de trouver avec ces associations une méthodologie partagée pour bénéficier de leurs connaissances, leurs compétences et leur vision thématique en leur accordant un poids approprié dans les orientations générales qui seront retenues dans le PADD, ou dans la déclinaison qui en sera faite dans le règlement ou les OAP. Les élus et la collectivité doivent garder la main sur l'impulsion, le rythme et l'ambition de ce partenariat, pour permettre à ces acteurs d'exprimer leurs points de vue ou d'être en retrait aux moments adéquats. La formalisation de ce partenariat à travers une convention peut en ce sens apporter un cadre de travail assurant à chacun de rester dans un positionnement constructif.

### 3.3. Les chambres d'agriculture

Les chambres d'agriculture sont des personnes publiques habituées à être associées à l'élaboration des documents d'urbanisme des collectivités, puisqu'elles sont des interlocuteurs privilégiés des instances publiques et représentent les intérêts du monde agricole. Elles coopèrent en permanence avec les pouvoirs publics, les collectivités locales et territoriales pour réaliser des projets en matière de politique agricole, de gestion des ressources naturelles et de la forêt, d'aménagement du territoire, de développement économique, d'environnement...

Les différences de perception de la TVB en milieu urbain et rural évoquées précédemment nécessitent un travail approfondi avec les représentants de la profession agricole. Un accord sur les fondamentaux semble un préalable nécessaire (ex. économie du foncier, maintien du nombre de sièges agricoles, ...). Sur cette base partagée, les éléments faisant débat peuvent être discutés (ex. droit à construire pour les professionnels, préservations de haies, rédaction du L123-1-5 III 2° ...).

Plusieurs collectivités membres du Club ont choisi d'établir une convention de partenariat avec ces chambres, que ce soit à l'occasion de l'élaboration du PLUi ou dans un cadre plus global incluant l'élaboration des documents d'urbanisme. Ces conventions permettent d'établir un cadre de travail commun et constructif entre la chambre et la collectivité. Elles portent notamment sur :

- La mise à disposition de données, les chambres ayant une connaissance très fine des terrains exploités par les professionnels du monde agricole ;
- La participation à l'analyse de ces données ;
- Les modalités de travail envisageables : participations à des réunions de travail, échange sur des éléments de travail du futur document, ...



#### Exemple de la Communauté Urbaine de Nantes :

« A la **CU de Nantes**, la chambre d'agriculture est associée systématiquement dans les projets d'aménagement, 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 et les représentants de la chambre. Cela permet de traiter aussi des enjeux de l'agriculture par rapport à la protection de la nature, aux enjeux urbains. »*

Comme l'ensemble des consulaires, la chambre peut également être un prestataire pour la collectivité dans le cadre de l'élaboration du PLUi en produisant elle-même le diagnostic agricole (au lieu d'y participer) ou d'autres prestations. L'implication des chambres d'agriculture pourra donc varier selon les territoires et les élus devront en tout état de cause conserver la main sur l'impulsion, le rythme et l'ambition de ce partenariat. Cependant, leur mobilisation en amont apparaît comme un pré-requis pour assurer une bonne sensibilisation des agriculteurs aux enjeux de la trame verte et bleue et pour éviter d'éventuelles situations conflictuelles par la suite.



**Exemple de la Chambre d'Agriculture du Finistère :**

*«Nous avons été associés très tôt à la démarche d'inventaire des zones humides dans le cadre du PLUi de Brest. Cette démarche d'association précoce peut être bénéfique pour associer les agriculteurs et recourir au réseau des FDSEA<sup>1</sup>. Il faut que la CA ait eu le temps de digérer l'information venant des communautés. »*

### 3.4. La population

L'association de la population à l'élaboration d'un document d'urbanisme est fondamentale pour assurer le partage du diagnostic porté sur le territoire, des orientations qui seront prises pour son aménagement et des règles qui en découleront sur les différents secteurs du territoire.

Les expériences des membres du Club montrent qu'afin de mobiliser au maximum la population, il apparaît fondamental de s'appuyer sur l'échelon communal, voire même infra-communal lorsque cela est possible (appui sur les conseils de quartiers, mairie annexe...). La place du maire est donc prépondérante pour assurer une concertation de qualité.

Le sujet de la TVB ne fait pas exception à cette mobilisation parfois difficile, puisqu'il n'est pas toujours apparu comme une préoccupation quotidienne des habitants dans les territoires étudiés. De nombreuses expérimentations ont été mises en œuvres afin d'améliorer la sensibilisation des populations au sujet de la biodiversité : inventaires participatifs, visites et actions sur sites, expositions, réalisation d'atlas de la biodiversité...



**Exemple de la Communauté de Communes de Vère-Grésigne :**

*«Afin de cadrer les réunions publiques, des réunions thématiques ont été organisées en amont, dont un atelier sur l'environnement (ONF...) avec débat avec les personnes ressources du territoire.»*

---

<sup>1</sup> Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles