

Trame verte et bleue et PLUi

Sensibilisation et pédagogie

Fiche n°2

La sensibilisation nécessaire des acteurs du territoire



Si le PLUi peut protéger certains espaces de biodiversité identifiés et existants, il ne peut que permettre et inciter à la remise en état de certains espaces, ou à l'aménagement d'autres. Sans la volonté des acteurs du territoire, certaines mesures, même celles considérées comme nécessaires, ne se traduiront donc peut-être jamais d'une manière opérationnelle.

L'élaboration du projet territorial, et donc celle du document d'urbanisme, ne peut ainsi se faire sans mener des actions de sensibilisation, de concertation et de pédagogie qui permettront aux acteurs du territoire de se saisir des actions à entreprendre et de lancer leur mise en œuvre opérationnelle.

Cette fiche cherche à identifier les principaux acteurs vers lesquels les collectivités porteuses d'un PLUi devront entreprendre ce type d'actions, et détermine les pratiques adaptées aux différents publics : Quels publics nécessitent d'être convaincus, et pourquoi ? Quelles méthodes de sensibilisation mettre en œuvre pour chaque type d'acteur ?

1. Panorama des acteurs de la TVB sur le territoire

Le tableau ci-dessous présente une vision synthétique, issue des travaux du groupe de travail, des catégories d'acteurs à sensibiliser, des enjeux associés à chaque catégorie d'acteur et méthodes pouvant être employées efficacement pour sensibiliser et mobiliser chacun de ces acteurs.

Ces éléments sont ensuite détaillés dans le corps de la fiche.

Acteur	Exemples	Enjeux	Echelle pédagogique			Méthodes privilégiées
			EPCI	Commune	Projet, objet	
Elus	Communes, Intercommunalités	Décision	X	X	X	-Voyages d'études -Bioblitz -Conférences
		Evolution des Règles	X	X		
		Explication des règles et enjeux		X		
Agents publics	Instructeurs, services (urbanisme, environnement, DD, eaux, voirie, éclairage, espaces verts, cimetières, espaces sportifs et économiques), agence de l'eau, animateurs et chargés de mission des pays, PNR, SCoT et SAGE.	Instruction de dossiers	X	X	X	-Expositions -Bioblitz -Conférences -Concours nationaux -Plan de formation interne -Animation Transversale
		Explication des règles	X	X	X	
		Contrôle des aménagements et sites			X	
		Projets et Etudes	X	X	X	
Opérateurs	Aménageurs, bailleurs sociaux, EPF, SAFER	Réalisation de projets incluant des espaces de nature	X		X	-Ateliers / Séminaires professionnels -Charte Territoriale -Guides d'aménagements durable
		Innovations techniques			X	
		Acquisition et portage foncier	X	X	X	
		Réhabilitation	X		X	
Gestionnaires d'infrastructure	VNF, RFF, CG, AOM, sociétés d'autoroute, plateformes logistiques, aéroports, ...	Limiter les ruptures physiques	X	X	X	-Ateliers -Séminaires territoriaux -Charte Territoriale -Guides d'aménagements durable
		Penser la fonctionnalité des corridors	X			
Gestionnaires d'espaces	CG, entreprises privées du paysage, associations, services de la collectivité, agriculteurs, syndicats de gestion (syndicat de rivière, ...), ONF, particuliers, conservatoires, bailleurs, ...	Maintenance	X	X	X	- Séminaires territoriaux -Ateliers professionnels -Formations -Guides et chartes -Plan de gestion global
		Apport d'informations complémentaires	X		X	
Propriétaires	Copropropriétés, bailleurs, particuliers, entreprises, investisseurs, établissements publics	Compréhension des enjeux et de la réglementation du PLUi	X	X		-Kits pédagogiques -Plaquette -Vidéos -Formation sur publics resserrés
		Mise en œuvre	X	X	X	
		Friches	X	X	X	
Habitants et Usagers		Usages, connaissances, entretien des espaces végétalisés collectifs		X	X	-Bioblitz -Kits pédagogiques, plaquette, expos -Vidéos -Sciences participatives -Présentations thématiques

2. Caractérisation des acteurs à cibler pour répondre aux enjeux identifiés

Au-delà de la phase d'élaboration d'un PLUi, c'est le portage politique de ce projet, son acceptation par les propriétaires fonciers ou les gestionnaires et sa mise en œuvre par les aménageurs, les instances publiques et les particuliers qui influenceront sur l'atteinte des objectifs fixés.

Le groupe de travail a donc voulu identifier les acteurs incontournables à mobiliser pour atteindre les objectifs fixés, en caractérisant leur rôle dans la traduction opérationnelle du maintien et de la remise en état des lieux de biodiversité.

2.1. Les élus des collectivités

Exemples : élus de communes et intercommunalités.

Les élus, qu'ils soient membres d'un conseil municipal, maires, délégués communautaires ou présidents d'EPCI, sont les principaux acteurs de l'élaboration d'un PLUi et du portage politique, essentiel au succès de sa mise en œuvre. Ils définissent en effet le contenu du projet, sont chargés de le porter auprès des habitants afin d'assurer sa compréhension et son acceptabilité, échangent et négocient avec les aménageurs et les gestionnaires puis font évoluer le document après son approbation, en tant que de besoin.

S'appuyer sur cette typologie d'acteur permet ainsi de démultiplier le portage des enjeux et objectifs identifiés dans le document d'urbanisme. Leur place dans la gouvernance et dans la concertation relative à l'élaboration du PLUi doit donc faire l'objet d'une attention particulière (cf. fiche sur la Gouvernance).

Les élus doivent être sensibilisés, de par leur position de décideurs principaux et d'interlocuteurs auprès des autres acteurs, à l'ensemble des volets de la TVB, afin qu'ils disposent d'une vision globale des enjeux du territoire et soient à même de hiérarchiser les objectifs retenus au regard des spécificités locales. C'est cette compétence générale qui leur permettra, par la suite, d'expliquer aux différents acteurs les choix opérés par la collectivité dans le cadre de son PLUi, et donc de faciliter l'acceptation des dispositions retenues et leur mise en œuvre.

2.2. Les agents publics

Exemples : services en collectivités (urbanisme, environnement, développement durable, eaux, voirie, éclairage, espaces verts, cimetières, espaces sportifs et économiques, ...), agences de l'Etat (ADEME, agence de l'eau, agence régionale de santé, ...), autres chargés de mission/animateurs au sein des pays, des PNR, des syndicats mixtes des SCoT et SAGE...

En complément de l'action des élus du territoire, les agents des collectivités doivent être porteurs du projet territorial défini, pour faciliter sa mise en œuvre effective. En effet, ces acteurs sont au cœur de l'instruction des dossiers, projets et études ainsi que de la gestion des espaces publics et sont donc également des interlocuteurs auprès des autres acteurs du territoire. Ils explicitent les règles en amont, en assurant une traduction des décisions politiques, et contrôlent les aménagements et sites en aval.

L'objectif étant que la TVB ne soit pas envisagée et étudiée comme une unité indépendante mais bien comme une composante du territoire devant s'intégrer à de multiples autres projets et politiques, les agents des collectivités devront assurer sa transversalité thématique et organisationnelle. La présence d'un chargé de mission dédié au PLUi peut faciliter la mise en réseau et la collaboration de ces différents acteurs, qui ne sont pas nécessairement habitués à travailler ensemble (éloignement géographique des structures, mise en concurrence des enjeux de territoire conduisant à des postures parfois « défensives », ...). La cohérence de cette action est un pré-requis à la réussite et l'acceptabilité du projet, car elle montre la voie aux acteurs extérieurs.

Les agents publics doivent donc être sensibilisés très largement aux enjeux de la TVB et appréhender leur prise en compte dans les choix opérés par les élus, pour être capables de les expliquer aux différents acteurs aux côtés des élus, et faciliter une mise en œuvre cohérente des différentes actions menées simultanément sur un même territoire.

2.3. Les opérateurs et porteurs fonciers

Exemples : aménageurs, bailleurs sociaux, EPA, SAFER, EPF, ...

Ces acteurs interviennent dans la mise en œuvre de politiques foncières sur le territoire et dans la réalisation de projets urbains pouvant inclure des espaces de nature. Leur rôle est clé dans l'atteinte des objectifs fixés dans le document d'urbanisme vis-à-vis de la TVB, puisqu'ils peuvent faciliter la réintroduction de la nature en ville, et également, pour certains, jouer un rôle dans la remise en état des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques. À ce titre, leur action vis-à-vis de la trame verte et bleue peut prendre un niveau d'ambition varié, respectant ou dépassant les orientations fixées par le PLUi sur ce sujet :

- Prise en compte dans le projet de la TVB : intégration des éléments du PLUi lors de leurs opérations d'aménagement ou de construction;
- Utilisation et valorisation de la TVB : propositions d'innovations techniques, visant notamment à intégrer la « nature en ville » (phyto-rémediation, toiture végétalisée, ...);
- Sécurisation de la TVB : acquisition de terrains labellisés « TVB » mais subissant de fortes pressions foncières. L'EPF Nord-Pas-de-Calais réalise déjà ce type d'opérations, et la récente loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt prévoit que les SAFER puissent désormais acquérir des terrains pour des questions de préservation de la biodiversité.

Les opérateurs et porteurs fonciers doivent donc comprendre précisément les enjeux et les choix effectués par la collectivité pour être en capacité de reprendre ces orientations à leur compte en les incluant dans leurs projets d'aménagement ou leur politique foncière. Pour faciliter cette prise en compte, il conviendra alors de développer principalement les aspects positifs de l'intégration de ces éléments dans leurs opérations pour valoriser les aménagements réalisés : amélioration du cadre de vie et des paysages, meilleure résilience climatique, maintien de terres agricoles...

2.4. Les gestionnaires d'infrastructures

Exemples : VNF, RFF, CG, AOM, société d'autoroutes, plateformes logistiques, aéroports, ...

Ces acteurs réalisent et assurent la gestion d'infrastructures pouvant provoquer des ruptures physiques pour la TVB du territoire. En effet, il existe de nombreux corridors écologiques « coupés » par une voie de chemin de fer perpendiculaire fortement cloisonnée, ou par une infrastructure routière. La collectivité ne maîtrisant pas ces ruptures, il est donc nécessaire, afin d'assurer la fonctionnalité des corridors, de sensibiliser les gestionnaires d'infrastructures à la cohérence entre ces aménagements et la TVB.

À l'inverse, ces infrastructures peuvent également servir la TVB en structurant les trajectoires de corridors écologiques. Les berges et les abords des fleuves gérés par VNF, ou les emprises foncières des voies de chemin de fer gérées par RFF, peuvent ainsi constituer des corridors biologiques adaptés ou adaptables à la faune existante sur le territoire qui contribuent à la définition du projet de trame verte et bleue intercommunal.

Il convient donc de sensibiliser les gestionnaires d'infrastructures aux enjeux de biodiversité du territoire afin qu'ils puissent, dans le cadre du déploiement de nouvelles infrastructures ou dans la gestion de celles déjà existantes, prendre en compte ces objectifs pour les intégrer au mieux à leurs

actions. Cette sensibilisation facilitera également la construction d'un cadre partenarial constructif permettant aux élus de prendre en compte et gérer les potentielles évolutions de ces infrastructures et leur impact sur la TVB le plus en amont possible.

2.5. Les gestionnaires d'espaces

Exemples : CG, entreprises privées du paysage, associations, régies des CC-CA-CU, agriculteurs, syndicats de gestion cf. syndicat de rivière, ONF, particuliers, bailleurs sociaux.

Ces acteurs sont en charge de la gestion, de l'entretien et de la maintenance d'espaces nécessaires à la nature et à la biodiversité, actions qui doivent être pensées au profit de la fonctionnalité des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques qui s'y trouvent. Il s'agit d'utiliser des processus et produits respectueux du fonctionnement environnemental des sites.

L'enjeu est ici de mettre en cohérence l'action des différents gestionnaires d'espaces intervenant sur une même TVB : ces acteurs doivent donc être informés et associés à l'élaboration du PLUi. Les discussions relatives à la gestion des sites et aux différentes solutions envisageables feront par la suite l'objet d'un travail partenarial pouvant aboutir à l'élaboration d'un plan de gestion.

Les gestionnaires d'espaces doivent donc être sensibilisés au décloisonnement des espaces dont ils assurent la gestion du point de vue de la TVB, de manière à ce qu'ils intègrent le fonctionnement en réseau des espaces de biodiversité, et donc les phénomènes systémiques générés.

Par ailleurs, le contact quotidien de ces acteurs avec les espaces de biodiversité contribue au maintien d'une connaissance dynamique de la TVB, qui est en perpétuelle évolution. Cela permet d'alimenter des observatoires naturalistes (inventaires relatifs à l'habitat, la faune, la flore, ...), de définir et de faire évoluer, si besoin, les dispositions relatives à la TVB inscrites dans le PLUi.

2.6. Les propriétaires privés et publics

Exemples : copropriétés – bailleurs, particuliers, entreprises, investisseurs, établissements publics.

La TVB, sur un territoire, est directement liée aux terrains et espaces (boisés, prairie, cours d'eau, ...) qui la constituent et donc aux propriétaires fonciers de ces milieux. Ces acteurs, qui « possèdent » des fractions de TVB, appréhendent généralement les problématiques de biodiversité sous l'angle de la contrainte réglementaire et de potentiels préjudices financiers. Ils ne sont donc pas facilement mobilisables pour devenir des acteurs porteurs de cette thématique, dans laquelle ils ne trouvent que peu d'intérêts propres.

Or, on constate qu'il existe davantage d'espaces verts privés que d'espaces verts publics : s'adresser aux propriétaires privés et les associer à la démarche aide à intégrer ces espaces privés dans les continuités écologiques. C'est donc un enjeu majeur pour renforcer la TVB d'un territoire.

Afin de favoriser l'implication des propriétaires (entretien d'espaces classés, mise à disposition de friches, ...) et le portage de la TVB auprès de leurs occupants, il est souvent nécessaire que la collectivité :

- Les sensibilise et les accompagne méthodologiquement : explicitation du zonage en vigueur sur leur périmètre, sensibilisation aux enjeux sous-tendus par ce zonage, illustration de méthodes permettant de valoriser cette TVB comme un atout, ... ;
- Les soutienne financièrement : qu'il s'agisse d'aides directes ou d'un accompagnement dans l'identification et la mobilisation d'aides extérieures.

2.7. Les habitants et usagers

Ces acteurs, qui cohabitent quotidiennement avec la TVB, doivent également avoir connaissance de la réglementation en vigueur sur leurs lieux de vie et d'habitation, et assimiler les enjeux sous-tendus par ces dispositifs.

Cette sensibilisation et valorisation des actions liées à la protection de la TVB favorise une prise de conscience générale de la population sur les enjeux de la biodiversité, et entraîne de fait une augmentation des attentes sociétales sur ce sujet, démultipliant ainsi l'énergie investie par la collectivité pour créer une synergie entre les actions de différents intervenants. Cette pédagogie invite par exemple à l'entretien d'espaces végétalisés collectifs (trottoirs plantés, jardins partagés) à l'initiative de particuliers.

3. Quelles méthodes de communication et de pédagogie ?

La trame verte et bleue repose sur l'articulation de différentes échelles. A ce titre, les actions de sensibilisation menées en sa faveur doivent également être déployées à diverses échelles, de manière à toucher l'ensemble des problématiques liées et des acteurs concernés :

- **Une action de sensibilisation menée à l'échelle d'un projet ou d'un objet (élément de TVB)** pourra servir d'emblème ou d'illustration concrète pour intéresser, en première approche, à la TVB ;
- **Une action menée à l'échelle communale** pourra bénéficier du pouvoir d'influence et de l'action démultiplicatrice des élus pour faire accepter la prise en compte de la TVB. À noter que l'échelle communale est essentiellement une échelle de travail, mais n'a pas de rapport direct avec le fonctionnement de la TVB ;
- **Une action menée à l'échelle intercommunale (celle du projet de territoire)** pourra permettre, quant à elle, de mettre en perspective les enjeux locaux, de mettre en réseau l'ensemble des parties prenantes concernées par cette problématique, et de traduire les enjeux écologiques dans le projet concret de PLUi, qui définira, *in fine*, la TVB du territoire.

Le niveau de sensibilisation est également itératif : ainsi, l'échelle de l'EPCI pourra sensibiliser les acteurs à des concepts, tandis qu'une action menée au niveau d'un objet servira à les sensibiliser à des impacts opérationnels.

3.1. La découverte de son territoire (Bioblitz, sciences participatives)

Exemple de cibles : élus, agents publics, propriétaires, habitants et usagers

Les Bioblitz sont des inventaires biologiques menés généralement par des scientifiques tout en associant la population, dans une démarche ludique qui se déploie sur 24 ou 48h.

L'intensité de cette démarche, à la fois resserrée dans le temps et exclusive, dans le sens où elle se focalise parfois sur certaines espèces, permet une réelle immersion dans l'environnement étudié dans lequel on vit durant un ou deux jours, ce qui favorise une forme d'empathie à son égard.

Ces actions permettent également une acquisition de données complémentaires qui, selon l'organisme à l'origine de la démarche, peuvent ou non être considérées au même titre que des études scientifiques.

Les Bioblitz, souvent ouverts sur la base du volontariat, permettent d'identifier les populations sensibles aux enjeux environnementaux. La collectivité peut alors s'appuyer sur ces participants pour relayer des messages au reste de la population.

3.2. L'émulation entre territoires (voyages d'étude, concours territoriaux)

Exemple de cibles : élus, agents publics.

Les voyages d'études permettent d'étudier des méthodes mises en place dans d'autres territoires, de partager des expériences et d'identifier des bonnes pratiques éprouvées. Il ne s'agit plus de se fondre dans son environnement, mais de mettre en perspective les enjeux de TVB en appréhendant l'universalité de la problématique, les spécificités et points communs des différents territoires, et les multiples approches pouvant être déployées pour y répondre. C'est un outil pédagogique très pertinent pour sensibiliser les élus et les agents de la collectivité, et leur donner de l'ambition sur le sujet.

Dans la même optique, les concours régionaux ou nationaux permettent souvent de les mobiliser, en leur faisant tout d'abord prendre conscience des actions déjà en œuvre sur leur territoire, puis en leur donnant l'envie d'aller plus loin grâce à une émulation entre territoires.

3.3. La co-construction du projet (conférences, séminaires, ateliers)

Cibles : tous types d'acteurs

Ces types d'actions sont classiques :

- Elles peuvent être générales, à destination de publics élargis ;
- Elles peuvent se décliner par thématiques, à destination d'experts (ex. atelier dédié à la prise en compte de la TVB par les bailleurs sociaux) ou de publics élargis nécessitant une accroche spécifique pour s'intéresser au sujet (ex. conférence sur la TVB à destination des habitants alsaciens, axée sur le Grand Hamster, élément emblématique du territoire).

3.4. L'information (plaquettes, vidéos, expositions, ...)

Cibles : tous types d'acteurs

Il s'agit d'actions classiques de sensibilisation « descendante », davantage destinée à informer sur le projet en cours qu'à rechercher sa co-construction ou former à sa mise en œuvre.

Cette forme de communication permet de toucher un public large de manière rapide et concise et donc de faire connaître au plus grand nombre les principaux enjeux sur le territoire. Ces supports peuvent néanmoins également être ciblés en termes de contenu et de public, de manière à faire passer un message précis à une certaine typologie d'acteurs : plaquette sur la présence d'espèces particulières aux gestionnaires d'espaces, vidéos à destination des plus jeunes publics, ...

Ces actions peuvent engendrer un coût plus ou moins important pour la collectivité, en fonction du public visé (ex. s'adresser à un jeune public demandera plus d'efforts d'adaptation qu'une communication à destination des services de l'EPCI), du support privilégié (ex. une vidéo est souvent plus onéreuse à réaliser qu'une plaquette) et du poids donné au message à transmettre. Leurs utilisations doivent donc être finement mesurées par la collectivité.

3.5. L'atlas de la biodiversité communale

Cibles : tous types d'acteurs

La réalisation d'un atlas de la biodiversité communale (ABC¹) permet de déterminer un cadre cohérent pour les actions de sensibilisation des différents publics. C'est un outil pédagogique qui permet d'une part d'acquérir des connaissances naturalistes permettant d'avoir des données actualisées pour identifier la TVB et d'autre part sensibiliser les élus, les acteurs et la population à la biodiversité permettant ainsi une bonne appropriation collective des enjeux.

3.6. Le service « après-vente » (formation, gestion)

Formations

Exemple de cibles : agents publics et professionnels

Des plans de formations internes peuvent être mis en place afin d'animer sur le long-terme la transversalité des différentes politiques portées par la collectivité, et notamment la prise en compte continue de la TVB dans les projets du territoire.

Ces types de démarches peuvent également viser à faciliter l'articulation du PLUi avec des documents supra-communaux ou d'autres projets de territoire.

Documents d'orientation (charte territoriale, guide d'aménagement durable, ...)

Exemple de cibles : Gestionnaires d'infrastructures et d'espaces, aménageurs, porteurs fonciers.

Dans le prolongement de l'action menée pendant l'élaboration du document d'urbanisme, la réalisation de chartes thématiques co-construites entre un ensemble d'acteurs du territoire est une méthode de transmission des enjeux et des objectifs éprouvée et qualitative.

À partir d'échanges et de débats, cette action permettra de prolonger le PLUi par des engagements en matière de gestion et d'usage, mais aussi d'encadrer les processus utilisés par l'ensemble des

¹ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/L-Atlas-de-la-biodiversite.html>

acteurs pour les optimiser. Ces discussions, parfois difficiles à faire aboutir, permettent alors une mise en œuvre efficiente du projet de territoire et garantissent aux élus que l'ensemble des acteurs concourent aux objectifs fixés.

Des guides d'aménagement peuvent venir compléter ce dispositif et accompagner le PLUi en l'expliquant de manière pédagogique et pratique, et en traduisant les objectifs en processus opérationnels.

4. Conclusion

À partir de la configuration de la trame verte et bleue sur son territoire et des enjeux identifiés, l'EPCI en charge du PLUi devra donc mettre en œuvre une pédagogie active vis-à-vis des acteurs du territoire. Cette association permettra pour la collectivité :

- une vision partagée des enjeux de la TVB avec les différents acteurs sur son territoire ;
- une amélioration des orientations générales du document d'urbanisme et de leurs déclinaisons réglementaires ;
- un portage partagé entre tous les acteurs facilitant la mise en œuvre du projet de territoire ;
- le développement de partenariats qui permettront de mieux intégrer les éléments de TVB dans les projets d'aménagements futurs et de faire évoluer le document d'urbanisme pour prendre en compte la dynamique de la TVB.