

Les trames vertes : discours et/ou matérialité, quelles réalités ?

Les trames vertes : discours et/ou matérialité, quelles réalités ?

Par Laure Cormier et Nathalie Carcaud Publié le 26/06/2009 sur Projet de Paysage - www.projetsdepaysage.fr

Cet article s'intègre dans le cadre de réflexions initiées par le projet « Trame verte », coordonné par Jacques Baudry, du programme « Paysage et développement durable » (2006-2009) du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer. Il a pour objectif principal l'analyse des éléments linéaires boisés (haies) ou herbacés (bandes enherbées) des paysages ruraux de l'Ouest de la France. Les recherches sont menées de façon à articuler les approches en écologie et en sciences sociales du Centre armoricain de recherche en environnement, du Muséum national d'histoire naturelle, de l'École nationale supérieure du paysage de Versailles, et de l'Agrocampus Ouest-centre d'Angers, INHP. Les pratiques des agriculteurs constituent un objet commun pour cette articulation. L'irruption de la trame verte dans le Grenelle de l'environnement nous a conduit à étendre notre champ d'investigation à toutes les formes de trames vertes utilisées dans la planification et l'aménagement rural et urbain. Ce faisant, nous prenons en compte les pratiques d'une large gamme d'acteurs.

Introduction

En France, quelle que soit l'échelle de territoire (région, PNR, agglomération...), les projets d'aménagement de trames vertes se multiplient. Il s'impose en effet de réserver et de lier des espaces de nature au sein des territoires urbains et périurbains à différentes fins. Pour certains, l'objectif est principalement d'ordre écologique (favoriser la biodiversité, la circulation des espèces...) tel que le préconise, par exemple, le SCOT de Rennes (AUDIAR, 2006) où la trame verte vise à « renforcer la biodiversité par la protection et la mise en réseau des espaces naturels sensibles ». Alors que pour d'autres, tout en tenant compte des problématiques environnementales, la volonté de favoriser un cadre de vie de qualité prédomine (limiter l'étalement urbain, conserver des espaces de nature à proximité des habitations, favoriser l'installation d'espaces récréatifs...). C'est le cas notamment de l'agglomération lyonnaise avec son « projet nature ».

La notion de trame verte ne peut être définie par rapport à des objets, mais par rapport à des fonctionnalités qu'on lui prête. Il s'agit donc d'une notion appartenant à un discours politique tout en s'appuyant sur une matérialité sur le territoire. La trame verte devient ainsi des objets du paysage, entre matérialité et immatérialité.

Cet article expose une problématique de thèse en cours : les trames vertes : discours et/ou matérialités ? Quelles réalités ?

Dans cet article, nous allons nous intéresser à la place de la notion de trame verte dans le discours des aménageurs en tentant de mesurer pourquoi cette notion est si présente dans leur discours, aujourd'hui ? Dans une première partie, nous aborderons les fondements de la notion de trame verte, puis dans une seconde nous étudierons la succession des documents politiques abordant la notion. Dans la dernière partie nous nous interrogerons sur l'efficacité de la mise en place d'une trame verte au regard des enjeux ou objectifs affichés.

L'évolution de la notion de trame verte¹

La genèse de la notion de trame verte dans l'aménagement des villes de la fin du XIXe siècle à 1945

La notion de trame verte peut s'apparenter à la vision développée par l'architecte paysagiste Frederick Law Olmsted (1822-1903) des avenues-promenades, le *parkway*, considéré par le chercheur Julios Fabos (2004) comme le père des *greenways*² (trame verte) aux États-Unis. Auteur de nombreux aménagements paysagers, notamment de la création du système de parc de la ville de Boston, Frederick Law Olmsted prônait le libre accès à la nature, sans aucune discrimination, pour le bien-être de l'individu (Yuen et Hien, 2005).

Ce concept fut repris peu de temps après par le paysagiste Jean-Claude-Nicolas Forestier (1861-1930) en France. Il affirmait la nécessité de penser le développement urbain à partir d'un « système de parcs » qui recouvre des espaces divers allant des « grandes réserves et paysages protégés » aux « terrains de récréation » en passant par les « avenues-promenades », les « parcs suburbains », les « grands parcs urbains », les « petits parcs », les « jardins de quartier » (« Grandes villes et système de parcs », 1908). En d'autres termes, Jean-Claude-Nicolas Forestier considérait qu'il était nécessaire d'assurer une continuité « verte » dans la ville en mettant en place un réseau d'espaces végétalisés très divers. Il affirmait que ces continuités « sont des voies d'accès et de communication agréables. Elles permettent de ne jamais interrompre sa promenade. Elles peuvent contribuer à mettre en valeur les points de vue, les bords de rivière, les paysages intéressants et pittoresques³ ». Le système de parc devait se constituer à partir d'espaces déjà présents sur le site, le distinguant donc de la vision de la cité-jardin où les espaces végétalisés étaient créés de toutes pièces.

Le concept énoncé au début du XXe siècle faisait écho au courant de pensée des hygiénistes de la deuxième moitié du XIXe siècle où les politiques (Napoléon III) et les aménageurs (Hausmann et Alphand, par exemple) souhaitaient l'aménagement d'une ville saine. Les parcs, squares et avenues-promenades deviennent le moteur d'une meilleure circulation des personnes et des biens, tout en favorisant l'hygiène, le confort et l'esthétisme de la ville (Donadieu, 2005). La nature est alors considérée comme génératrice de bien-être permettant à l'homme d'oublier l'homme (Luginbühl, 1992), le désordre de la ville.

Déclin de la notion après guerre

Après la Seconde Guerre mondiale la préoccupation principale, en matière d'aménagement, est la reconstruction du pays. Il s'agit alors d'organiser le logement de la population et les infrastructures de transport. Une vaste politique de construction de grands ensembles (la Cité radieuse de Le Corbusier) est menée en France, voulant répondre aux besoins spécifiques de la nouvelle société de masse. La pensée fonctionnaliste a cloisonné ces besoins de manière assez réductrice : « travailler, habiter, circuler, se récréer » (Merlin et Choay, 2005). Les espaces végétalisés prennent place dans ces projets d'aménagement sous la notion d'espace vert. On pourrait alors craindre la perte du caractère polysémique que leur attribuait Jean-Claude-Nicolas Forestier. Toutefois, comme le démontrent les travaux de Bernadette Blanchon (2007), « autant que de ruptures, la période de l'après-guerre est tissée de figures de continuités ». La création de la Section du paysage et de l'art des jardins en 1945 à l'École nationale d'horticulture de Versailles fait naître une génération de paysagistes s'inscrivant dans l'héritage de Jean-Claude-Nicolas Forestier et « des pères

de l'urbanisme moderne » (Blanchon, 2007). Le paysagiste apparaît alors, au cours des années 1960, comme « un médiateur entre l'homme et la nature » dans la conception des espaces ouverts des grands ensembles.

Afin d'organiser le développement urbain, au début des années 1960, on voit apparaître les premiers documents d'urbanisme. La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 pose les bases d'un nouvel urbanisme avec la création des plans d'urbanisme. La ville n'est plus pensée en fonction de ses limites physiques mais selon les fonctions que l'on attribue aux espaces.

Le développement de la mobilité, des infrastructures de transport à grande vitesse (la voiture, le TGV...) modifie la structure de l'espace urbain (Beaucire, 2001). La ville se construit sur des nouveaux espaces au détriment des surfaces agricoles et des espaces dits naturels. Jusqu'alors, l'espace urbain était imaginé selon un modèle schématique concentrique avec une opposition ville-campagne (Joliet, 1991). Le développement urbain détruit les limites de la ville traditionnelle et construit de nouveaux paysages marqués par l'étalement urbain.

Les préoccupations montantes face à cette périurbanisation galopante font naître la notion de ceinture verte, déjà préfigurée avec la *Green Belt* de Londres après la dernière guerre. Elle vise à aménager et/ou à préserver un anneau végétal (constitué de territoires agricoles, boisés et naturels) qui entoure la ville (Joliet, 1991). La région parisienne (1976) est l'un des premiers exemples français prenant en compte la notion de ceinture verte dans l'aménagement du territoire.

Montée des préoccupations environnementales et réapparition de l'idée de trames vertes (1980-1995)

Le phénomène de périurbanisation, ayant pour conséquence le mitage urbain de la campagne (avec l'installation de ménages citadins en zone rurale), trouve au début des années 1980 un écho dans le milieu scientifique, tout particulièrement au sein d'une nouvelle discipline : l'écologie du paysage. Les concepts de l'écologie du paysage, intégrant à la vision de l'écologie des écosystèmes une approche biogéographique et historique, visent à étudier les impacts des activités humaines sur les systèmes écologiques à l'échelle géographique dite du paysage. Les chercheurs Françoise Burel et Jacques Baudry (1999) développent, en France, les notions de :

- matrice : élément du paysage qui est le plus étendu et le plus connecté, jouant ainsi un rôle dominant dans le fonctionnement du paysage (Forman et Godron, 1986) ;
- tache : élément non linéaire du paysage s'individualisant par rapport au paysage (Forman et Godron, 1986) ;
- corridor écologique : élément linéaire, étroit et s'individualisant de son entourage (Forman et Godron, 1986).

Le constat est simple : la fragmentation des habitats, liée au développement humain, entraîne une forte érosion de la biodiversité. La préservation de corridors écologiques accroît le mouvement des espèces animales et végétales entre les taches, et devient un enjeu majeur de la protection de l'environnement. En 1995, dans une dynamique de développement de l'écologie politique, les ministres européens de l'Environnement développent à Sofia une stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère concernant la restauration d'un réseau écologique pour l'Europe et le continent eurasiatique. On observe, en parallèle, suite notamment à l'exemple parisien, un intérêt pour l'idée de lier entre eux les espaces non urbanisés et dits ouverts dans la planification urbaine comme un moyen de freiner l'urbanisation. Le terme de

« trame verte » fait alors son apparition en tant que tel dans les documents d'urbanisme (SDAU vert⁴ de Rennes de 1983 par exemple). La délimitation concentrique de la ceinture verte n'est plus adaptée à la croissance de la ville qui se fait en « doigt de gant » avec le développement urbain le long des axes de communication. La trame verte peut alors être considérée comme une ceinture verte déviante. Elle remplit des fonctions similaires à la ceinture verte (notamment de limitation de l'étalement urbain), mais n'est pas imaginée comme un anneau circulaire mais plutôt comme un maillage d'espaces ouverts où s'inscrit l'urbain.

La trame verte devient un concept valorisé dans le cadre du développement durable (depuis 1995)

À la suite notamment du sommet mondial de Rio de Janeiro en 1992, et pour répondre à une croissance jugée déraisonnable (Pumain *et al.*, 2006) mettant en péril l'accès pour les générations futures aux ressources non renouvelables, la notion de développement durable⁵ fait son apparition dans le discours politique au début des années 2000. « L'idée sous-jacente devient la réalisation d'un développement à la fois supportable pour les écosystèmes, économe en ressources naturelles, privilégiant une bonne qualité de vie, autosuffisant à long terme et autorisant une croissance économique riche en emplois, et favorisant la cohésion sociale. » (Mancebot, 2007). La trame verte apparaît pour les aménageurs comme une illustration concrète de la prise en compte de la notion de développement durable dans l'aménagement de la ville. En effet, selon eux, elle répondrait au besoin de nature de la population, en réservant des espaces de loisir à proximité des habitations, tout en prenant en compte les aspects écologiques du territoire, en liant les espaces de biodiversité potentielle (les forêts, les bocages, les cours et plans d'eau...). La notion de trame verte est ainsi intégrée dans la planification actuelle à diverses échelles : qu'elle soit régionale (la trame verte de la région Alsace), départementale (la trame verte de l'Isère) ou de l'agglomération (la trame verte de Rennes, Lyon, Flandre-Dunkerque...).



La trame verte du SCOT Flandre-Dunkerque (2007).

Le discours sur la ville durable se confond souvent avec un discours « vert » où la promotion du paysagement de la ville est faite par les expressions « trame verte, coulée verte, préverdissement » dans les documents d'urbanisme (Calenge, 1997). « Devenu une valeur politique, le vert urbain n'est plus seulement celui des parcs et jardins publics, mais aussi celui des espaces agricoles, forestiers et naturels. » (Donadieu, 2003.) La notion de trame verte apparaît comme un moyen de prendre en compte dans la planification urbaine l'hétérogénéité de l'espace urbain en redonnant un sens paysagiste et écologique à la ville. Dans la lignée de la pensée hygiéniste de la fin du XIXe siècle, « l'idéologie verte propose un remède pour la ville malade » où la nature guérissante « établit une distance vis-à-vis de l'artificiel, du béton, des voitures, stigmates du mal » (Calenge, 2003). Il s'agit de construire une « ville durable » où la question urbaine ne serait plus dissociée de celle de l'environnement (Theys, 1999).

L'installation de trames vertes dans le tissu urbain devient donc une traduction possible de l'aménagement durable du territoire. Pour preuve récente elle fait l'objet d'une priorité du Grenelle de l'environnement (2007) qui vise à la prise en compte de la biodiversité dans la planification urbaine actuelle.

L'ancrage de la notion dans le discours politique actuel et ses contradictions

On a aujourd'hui le sentiment qu'à chaque niveau de l'échelle de décision politique, les acteurs de l'aménagement s'intéressent de près ou de loin à la prise en compte de la notion de trame verte : l'Europe, la nation, les régions (exemple : Alsace), les PNR⁶ (exemple : le parc Normandie- Maine), les départements (exemple : l'Isère), les agglomérations (exemple : Angers). Elle se décline au sein de nombreuses politiques publiques (stratégie paneuropéenne, LOADDT⁷, Grenelle de l'environnement, schémas régionaux, charte de PNR, SCOT⁸). Les aménageurs prennent en compte la notion selon différentes approches aménagistes allant de l'écologie au cadre de vie.

Des préoccupations d'ordre écologique à l'échelle européenne, nationale et régionale

À l'échelle européenne, la notion de trame verte est déclinée sous un angle écologique. Comme nous l'avons vu ci-dessus la stratégie paneuropéenne vise à préserver des corridors écologiques sur l'ensemble du continent européen. Elle s'appuie sur le réseau écologique européen Natura 2000, initié par la directive Habitat de 1992 et la directive Oiseaux de 1979. Le réseau vise à recenser les sites naturels « d'intérêt communautaire », en se référant à la « valeur patrimoniale » des habitats et des espèces. L'accent est mis sur la protection des sites écologiques rares au niveau européen et la stratégie paneuropéenne s'intéresse donc à une biodiversité considérée comme « exceptionnelle » à cette échelle. La France ratifie cette stratégie écologique en 1996 et s'engage alors à cartographier un réseau écologique national. Initialement prévue pour l'an 2000, l'opération n'est toujours pas finalisée.

À l'échelle nationale, la loi Voynet de 1999 ou loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire propose une nouvelle organisation pour mettre en place les conditions d'un développement durable des territoires (Pavard, 2006). La loi décline des schémas de services collectifs des espaces naturels et ruraux (SSCENR). Ils visent à informer les collectivités locales des stratégies de l'État concernant les territoires non bâtis répertoriant ces espaces selon les services qu'ils produisent (ressource naturelle, biodiversité, paysage). La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, en faisant référence à la mise en place d'un réseau écologique d'ici 2020, pose les bases juridiques

de la prise en compte de la stratégie écologique paneuropéenne en France. La région Nord-Pas-de-Calais, inscrite dans une dynamique de construction de trames vertes depuis les années 1970, réalise en 2000 un schéma de services collectifs autour de la notion de trame verte reprenant la notion « d'infrastructure naturelle » (Rapport zones humides, préfet Bernard, 1994). Avec le concept écologique de « corridors biologiques », la trame verte est officiellement introduite dans le domaine de l'aménagement du territoire via les schémas de services collectifs (région Nord-Pas-de-Calais, 2000).

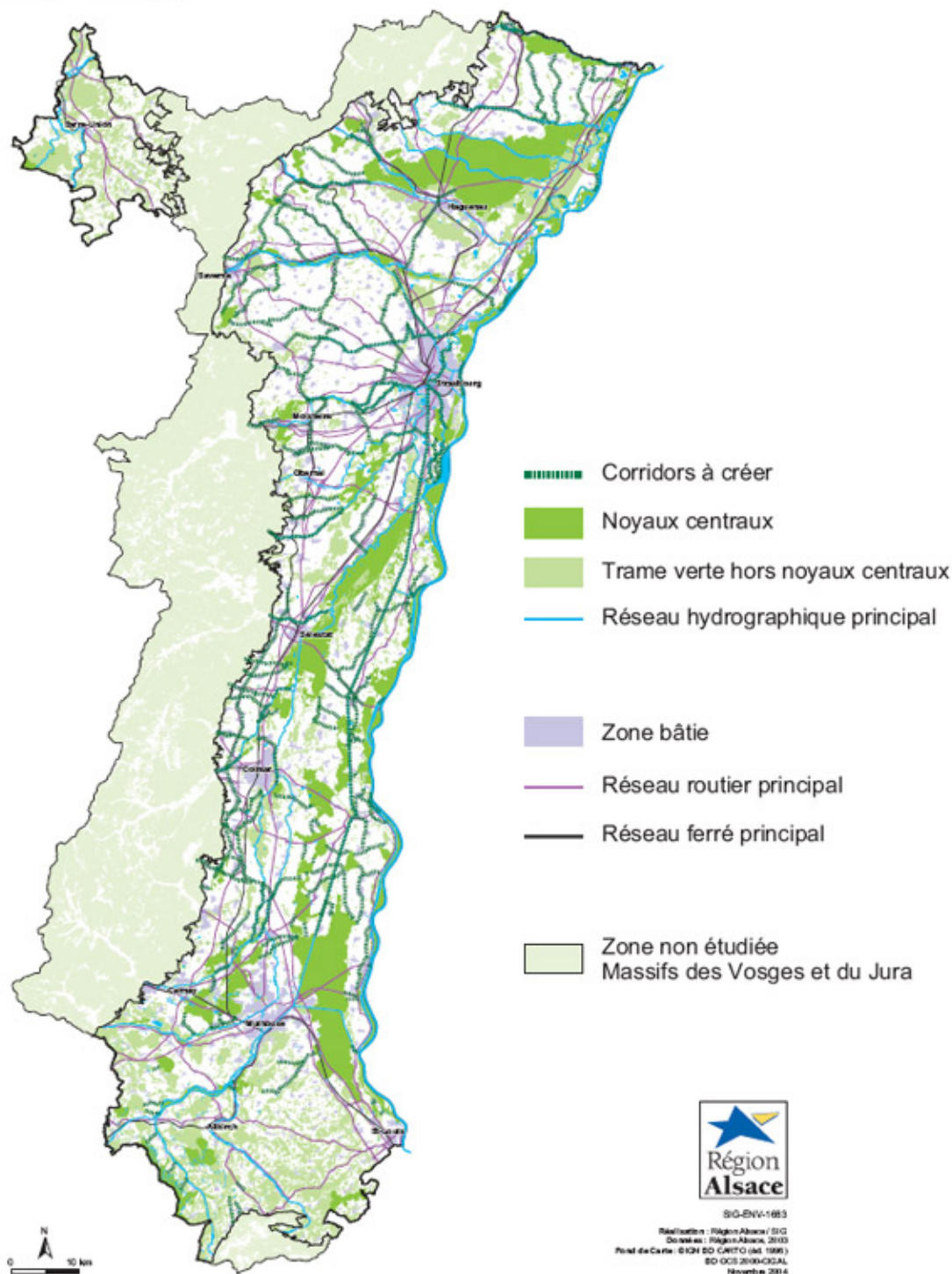
Toutefois, la portée juridique de ces schémas de services collectifs reste limitée. Ils ne s'imposent pas aux principaux documents d'urbanisme de planification urbaine (SCOT et PLU⁹) qui sont le moyen d'action concret de la planification territoriale française.

La volonté d'établir un réseau écologique national s'estompe jusqu'en 2007, année où le Grenelle de l'environnement, à travers son axe « trame verte trame bleue », remet sur le devant de la scène politique les volontés politiques de la stratégie paneuropéenne et de la LOADDT. Suite au Grenelle de l'environnement, trois articles (article 20, article 21 et article 22) de la loi Grenelle 1 (adoptée par l'assemblée nationale le 21 octobre 2008) font explicitement référence à la notion de trame verte. Celle-ci est définie comme « un outil d'aménagement du territoire, constitué de grands ensembles naturels et de corridors les reliant ou servant d'espaces tampons ». Elle doit permettre d'assurer une continuité biologique entre les grands ensembles dits naturels pour permettre notamment la circulation des espèces faunistiques et floristiques sauvages. C'est une nouvelle fois sous forme de schémas de territoire (schémas régionaux de cohérence écologique) pilotés par la région que sera déclinée la définition d'une trame verte sur le territoire. Toutefois, il doit être noté que ces schémas n'ont pas de valeur réglementaire pour les documents de planification urbaine (SCOT, PLU). Selon Christophe Aubel, responsable du pôle nature de France Nature Environnement, « l'introduction des continuités écologiques dans le droit de l'urbanisme est certes un acquis important, mais la « compatibilité » implique une « obligation plus forte », et le terme « tenir compte¹⁰ » par son imprécision ouvre la porte au contentieux » (Ginestet, 2008). L'interrogation de la réelle prise en compte de ces schémas par les aménageurs à l'échelle locale dans leurs documents d'urbanisme est alors soulevée.

Les régions, telles que l'Alsace dans le cadre des contrats État-Région¹¹ 2000-2006, mettent également en place des stratégies régionales de trames vertes où les attentes écologiques sont les enjeux prioritaires. Comme le souligne la Direction de l'agriculture, de la forêt, du tourisme et de l'environnement d'Alsace (2003) « l'objectif du projet de trame verte est de rétablir des connexions entre les milieux naturels, afin de créer un maillage régulier sur l'ensemble de la plaine et de permettre des échanges biologiques entre les espèces animales et végétales ».

Projet "Trame verte" en Alsace

Connexions à créer



Carte de la trame verte écologique de la région Alsace.

Par ailleurs, les parcs naturels régionaux, notamment dans le cadre du Grenelle de l'environnement, démarrent diverses procédures de définition de trames vertes et d'application sur les territoires concernés. L'influence de la culture naturaliste, au sein de ces projets de trames vertes, est indéniable, comme le prouve le vocabulaire associé : « trame écologique », « continuums écologiques », « fragmentation des corridors » (IPAMAC¹², 2008) ; « restaurer la connectivité entre les écosystèmes » (DIAC¹³ PACA, 2008) ; l'avertissement est explicite dans la réponse des trois parcs naturels régionaux bas-normands dans l'appel à

projet du MEEDDAT¹⁴ (2008) : « La proposition utilisera [le terme trame verte] avec le même sens de «continuités écologiques» et «corridors». »

Même si les enjeux économiques et sociaux apparaissent comme des enjeux secondaires, il doit être noté toutefois qu'ils sont énoncés dans ces documents comme un moyen permettant de pérenniser les structures écologiques.

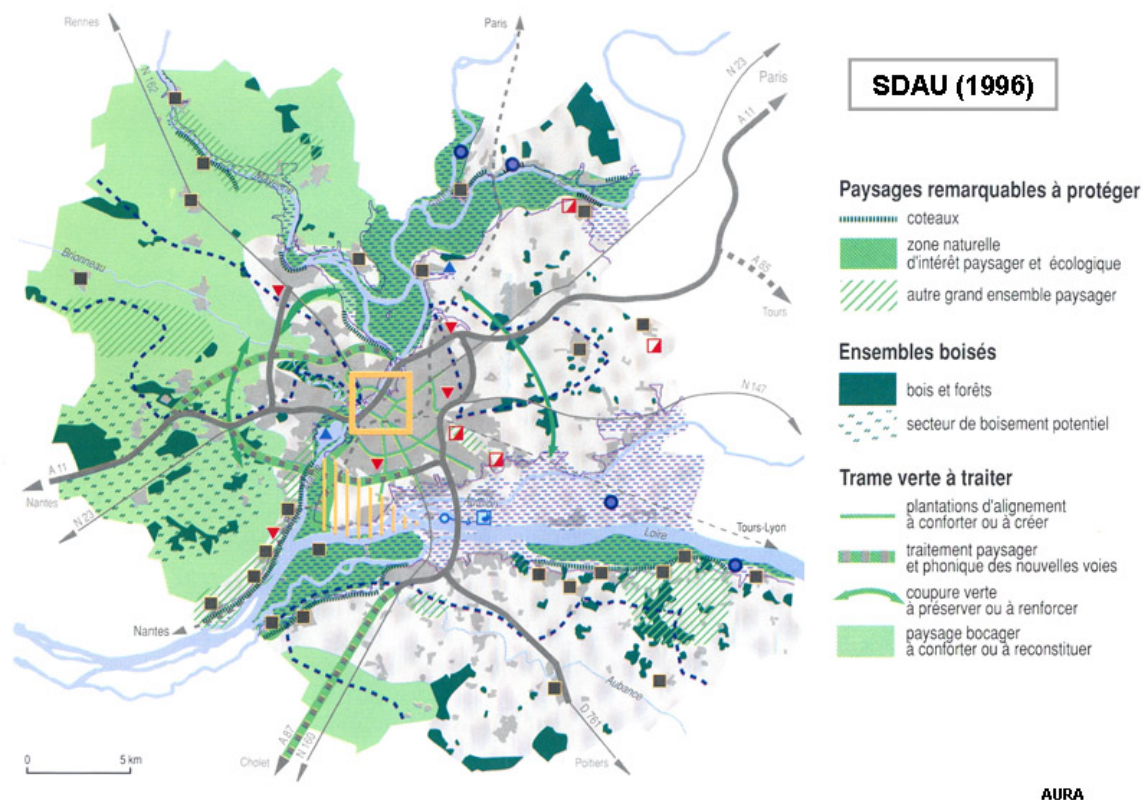
Différentes stratégies écologiques, ayant pour objectif d'enrayer la perte de biodiversité, sont donc déclinées à l'échelle européenne et nationale. S'intéressant essentiellement aux espaces Natura 2000 et aux Znieff (zone d'intérêt écologique, faunistique et floristique), elles se concentrent principalement sur des éléments de biodiversité exceptionnelle, écartant alors dans leurs préoccupations principales la biodiversité ordinaire et les attentes sociales (réalisation d'un cadre de vie de qualité, mise en accès aux populations des espaces ouverts, mise en place de structures de loisir...).

Une prise en compte plus large des attentes à l'échelle locale de l'agglomération et de la commune

Les attentes des aménageurs concernant la prise en compte de la trame verte diffèrent d'autant plus des grandes stratégies écologiques européenne, nationale, régionale, que leurs territoires d'action sont locaux. En effet, dans les documents d'urbanisme (SCOT et PLU) le discours développé est orienté sur les bienfaits environnementaux, sociaux et économiques de la trame verte, répondant aux principes du développement durable. La loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 promeut la notion de projet de territoire dans la pensée urbanistique (Châteaureynaud, 2002). Il s'agit aujourd'hui d'envisager la croissance de l'agglomération dans une dynamique globale, prenant en compte les facteurs économiques, sociologiques et environnementaux. La loi SRU donne les dispositions du nouvel article 121-1 du code de l'urbanisme où les nouveaux documents d'urbanisme (SCOT, PLU) assurent que la ville est maintenant pensée en fonction de son environnement en établissant un « équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ».

Les élus des structures locales, agglomérations et communes, confrontés à la pression des habitants et associations, considèrent qu'ils doivent répondre aux besoins dits de nature de la population. Un sondage Sofres pour Le Monde en 2003 montre que 73 % des personnes interrogées aimeraient peu ou pas du tout habiter en centre-ville, au contraire, ils préféreraient vivre à proximité de la « nature » (mer, campagne, montagne) (Guerveno, 2008).

La promotion des trames vertes par les aménageurs en faveur d'un meilleur cadre de vie qualifié par la présence de « nature » devient un argument majeur pour le bien-être des populations au sein de l'agglomération. Par exemple, le PADD¹⁵ du SCOT de Lyon (SEPAL, 2007) insiste sur le fait que le « système maillé des espaces naturels, agricoles et forestiers [trame verte] doit jouer un rôle décisif dans la qualité de vie de l'ensemble de la métropole, de son équilibre social, de sa richesse économique et de son attractivité ». De la même façon, dans la continuité du SDAU de 1996, le PADD d'Angers (SMRA, 2007) affirme sa volonté de « préserver et valoriser cette «armature verte et bleue [il faut entendre ici trame verte et bleue] dans sa diversité d'occupation et d'ambiances pour consolider les valeurs essentielles du cadre de vie local ».



La trame verte déclinée dans le SDAU d'Angers de 1996.

Alors que les éléments structurant la trame verte dans le discours des aménageurs à l'échelle nationale ou régionale sont principalement des espaces non construits plus ou moins protégés, à l'échelle locale (agglomération, commune) les éléments composant en pratique la trame verte sont très divers et répondent à d'autres attentes sociales. Ainsi, pour des besoins récréatifs et économiques, la notion de trame verte prend en compte les espaces agricoles et horticoles, les bases de loisirs, les sentiers de randonnées, les forêts...

La prise en compte de la trame verte à l'échelle de l'agglomération par les aménageurs rejoint la définition proposée par Ahern (1995) où il considère que la *Greenway* est « un réseau d'espaces linéaires qui est conçu, planifié et géré à différentes fins : écologiques, récréatives, culturelles, esthétiques ou tout autre objectif compatible avec la notion d'usage durable du territoire ».

Structuration des différentes stratégies politiques

Ainsi, il existe une superposition de nombreuses stratégies politiques concernant la trame verte en France. Le tableau suivant synthétise les différentes politiques traitant de la notion de trame verte.

Échelles	Termes usités	Attentes	Éléments constitutifs	Moyens d'action
Européenne	<i>Réseau écologique paneuropéen (1995)</i>	Écologique	Biodiversité exceptionnelle (réseau Natura 2000)	Convention
Nationale	<i>Réseau écologique national (LOADDT, 1999)</i> <i>Trame verte Grenelle de l'environnement (2008)</i>	Écologique Écologique	Biodiversité exceptionnelle (ZNIEFF, réseau Natura 2000) Biodiversité exceptionnelle (ZNIEFF, réseau Natura 2000)	Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux Loi
Régionale, PNR	<i>Trame verte</i> <i>Ex. : Région Alsace</i>	À dominante écologique (sociale, économique)	Biodiversité exceptionnelle (ZNIEFF, réseau Natura 2000) et éléments paysagers	Charte
Agglomération (EPCI)	<i>Trame verte</i> <i>Ex. : Agglomération de Lyon, d'Angers</i>	Sociale, économique, écologique	Éléments paysagers ordinaires	Réglementaire SCOT
Communale	<i>Boisements/haies bocagères</i>	Sociale et/ou économique et/ou écologique	Éléments paysagers ordinaires	Réglementaire PLU

Tableau synthétisant les différentes politiques traitant de la notion de trame verte.

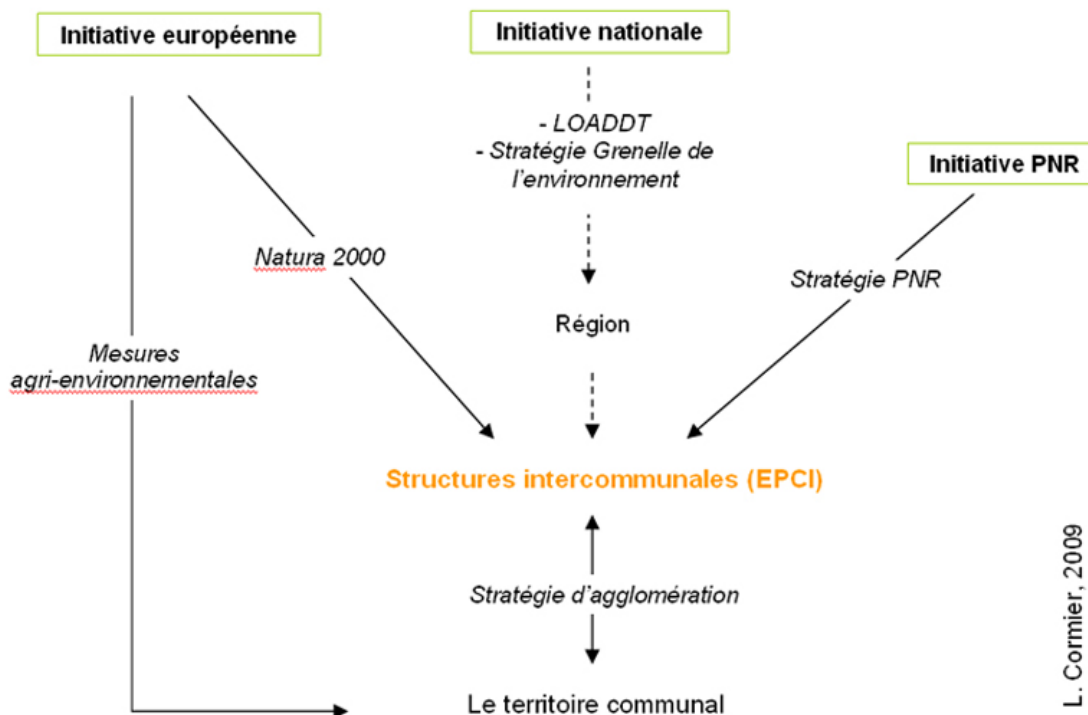
On peut alors classer les trames vertes selon deux thèmes.

Le premier est attribué à la prise en compte écologique de la notion. L'objectif affiché est de créer un maillage écologique afin de favoriser la conservation de la biodiversité. Cette vision est déclinée aux échelles européenne, nationale et régionale. La définition de la trame verte s'appuie le plus souvent sur une approche scientifique liée à l'écologie du paysage, qui se caractérise par des cartographies SIG (système d'information géographique). Ici, les éléments appartenant à la trame verte seraient les espaces naturels sensibles (Natura 2000, ZNIEFF). Le vocabulaire associé est restreint et lié aux concepts de l'écologie du paysage : corridor écologique, zone nodale, espace tampon.

Le deuxième thème considère la notion de trame verte comme un réseau plus ou moins physiquement connecté d'espaces « naturels » et agricoles. L'objectif principal serait d'améliorer le cadre de vie des habitants et des usagers. Les exigences ou cohérences écologiques sont prises en compte (corridors) mais ne constituent pas le cœur de cette vision. Il s'agit d'une vision développée à l'échelle locale (agglomération, commune). La trame verte est alors structurée autour d'éléments dits paysagers (bois, chemins de promenades, bases de loisirs, zones humides...) avec diverses vocations fonctionnelles (économiques,

récréatives, environnementales). Le vocabulaire associé est large : coupure verte, liaison verte, infrastructure verte, coulée verte, voie verte, tissu vert...

Les lois SRU, Voynet et Chevènement¹⁶ rapprochent la prise de décision, en matière d'aménagement, de l'échelon local (les structures intercommunales), en obligeant ce dernier à développer une stratégie d'appropriation de l'espace (Serrano et Vianey, 2007). L'échelle de l'agglomération concentre aujourd'hui les pouvoirs urbanistiques sur le territoire en élaborant les principaux plans d'urbanisme (SCOT, PLU) en France. Châteaureynaud (2002) soutient que l'aire d'un SCOT est le territoire pertinent pour la mise en place d'un projet de territoire cohérent. Les diverses stratégies, en ce qui concerne la définition de trames vertes, initiées par de nombreuses strates de l'organisation politique, ont toutes vocation à agir sur le territoire local, où les structures intercommunales (Établissement public de coopération intercommunale¹⁷) semblent être le pivot de l'organisation de ces politiques. La collectivité, et notamment l'agglomération, est alors la structure d'action donnant l'orientation générale de la mise en place d'une trame verte au sein de son territoire, tout en devant s'inscrire dans les stratégies régionale, nationale et européenne.



L. Cormier, 2009

L'échelle de l'agglomération, support de la mise en place d'une politique concrète d'aménagement d'une trame verte.

Quel bilan aujourd'hui au regard des enjeux ou objectifs affichés ?

Peu de structures ont une politique concrète de mise en place d'une trame verte

Malgré le nombre de structures françaises prenant en compte la notion de trame verte, peu parmi elles ont dépassé les cartographies d'intention et ont réellement mis en place une politique de projet d'aménagement (département de l'Isère, le bassin minier Nord-Pas-de-Calais, la région Alsace). L'interrogation suivante se pose légitimement : pourquoi la mise en œuvre opérationnelle d'une trame verte dans l'aménagement d'un territoire semble si difficile ?

La notion de trame verte telle qu'elle est considérée par les aménageurs à l'échelle de l'agglomération insiste en général sur la question des qualités du cadre de la vie humaine. Ainsi, cette trame a vocation à relier entre eux des espaces divers à fonctions multiples, allant de la base de loisirs à la forêt périurbaine de loisirs en passant par le bocage et les terres agricoles. Chacun de ces espaces répond à des logiques économiques et sociales propres et appartient au domaine public comme au domaine privé. La trame aurait la fonction de « ressouder, retisser les éléments épars et incohérents probablement dénoncés comme tels » (Calenge, 1997). Cette volonté se traduit par la définition de larges zones dans les documents d'urbanisme tels que le SCOT où est finalement considéré comme trame verte tout ce qui est non bâti. La question se pose de la faisabilité d'une politique commune sur un territoire aussi vaste et hétérogène. Pour preuve, le SDAU¹⁸ d'Angers (1996) a affiché sa volonté de constituer une trame verte au sein de l'agglomération. Une grande moitié du territoire fut considérée comme telle dans la cartographie du SDAU. Après étude des POS¹⁹ et des nouveaux PLU de certaines communes de cette trame verte, il n'apparaît pas de dispositions particulières concernant ce zonage, que ce soit dans le rapport de présentation ou dans le document réglementaire.

A contrario, la vision plus écologique de la trame verte vise, elle, à relier des espaces plus restreints (bandes enherbées, bocages, forêts). Des cartographies sont donc réalisées sur les territoires. Ces zonages suggèrent la construction d'une limite (délimitation entre les parcelles appartenant à la trame verte et celles n'y appartenant pas). Comment l'aménageur peut-il arbitrer pour distinguer un espace appartenant à la politique de trame verte d'un autre espace qui en est exclu ?

Par ailleurs, les espaces concernés par un projet de trame verte peuvent appartenir au domaine public (les bords de routes, les forêts domaniales) ou au domaine privé (terres agricoles, forêts privées...). L'acteur public peut agir sur le domaine public en établissant un cahier des charges avec les acteurs concernés par la gestion de cet espace. Mais qu'en est-il sur le domaine privé ? Les espaces identifiés répondent à des logiques de gestion diverses, dépendant des usages, des activités économiques et des représentations propres à chaque propriétaire privé.

Quels peuvent être alors les leviers de l'action publique ?

Afin de réserver des espaces ouverts constituant une trame verte pour préserver un cadre de vie conforme aux attentes des habitants, un premier moyen d'action serait l'acquisition des espaces correspondants par l'autorité publique. Le droit français ouvre la possibilité à des structures publiques (dans le cas du droit de préemption urbain²⁰), telles que les communes, d'acquérir prioritairement une propriété lorsqu'elle est sur le point d'être vendue. Des initiatives de maîtrise foncière des terres agricoles rencontrent un certain succès quant à la préservation de ces espaces de l'urbanisation, telles que l'exemple du plateau de Saclay en région parisienne. L'opérateur foncier (une association entre la SAFER²¹ et l'agence des espaces verts de l'Île-de-France notamment) en exerçant un droit de préemption a permis « de mettre fin à la pression spéculative, [...] mais aussi de renforcer le rôle de l'agriculture dans l'organisation de la ceinture verte parisienne » (Bouraoui et Donadieu, 2004). Toutefois, ce droit a également ses limites. L'investissement est lourd pour la commune ou la Région, et la procédure d'acquisition complexe. Ce droit de préemption ne peut

être exercé par une commune ou une structure intercommunale que s'il est étayé d'une motivation correspondant à un projet existant. Dans les faits, peu de communes utilisent ce droit sauf en ayant recours aux départements dans le cas de la réglementation sur les espaces naturels sensibles.

Un autre moyen d'action serait bien évidemment l'urbanisme réglementaire. Mais l'expérience de ces dernières décennies (avec l'inscription des ceintures et des trames vertes dans les SDAU) ne plaide pas en faveur de ce moyen d'action.

En effet, l'exemple angevin nous montre que malgré les grandes orientations en faveur d'une trame verte affichées par le SDAU de 1996, il n'y a pas de références explicites à la notion de trame verte dans les POS et maintenant les PLU des communes. Les espaces sont classés en zone agricole ou zone naturelle sans préconisations particulières pour les zones agricoles situées sur un espace appartenant à la trame verte d'agglomération.

Il serait nécessaire de dépasser les cartographies d'orientation des SCOT et d'inscrire à l'échelle locale la trame verte au sein des PLU. Il y aurait alors une reconnaissance forte de l'espace pour ses qualités environnementales, sociales ou économiques répondant aux objectifs de la notion de trame verte.

Toutefois, des actions prenant cette voie sont engagées aujourd'hui. Le département de l'Isère, par exemple, dans sa politique de mise en place d'une trame verte, travaille actuellement pour l'inscription d'espaces naturels et agricoles dans les PLU de communes considérées comme stratégiques. Ces espaces se voient désignés comme « corridor », obtiennent une qualification « co » (Nco ou Aco), ne peuvent plus être urbanisés et doivent répondre à un cahier des charges de bonnes pratiques économiques et sociales. Le département établit donc une convention avec les communes concernées, invitant ces dernières à classer l'ensemble des terres agricoles et naturelles au PLU avec la mention « co ». Après un travail de sensibilisation et de pédagogie réalisé par le département et des associations partenaires du projet, cette procédure mise en place depuis peu semble emporter l'adhésion des communes cibles.

Néanmoins, quelques limites doivent être pointées. Ce type de réglementation est contraignant pour le propriétaire qu'elle prive d'une certaine forme de liberté par des contraintes de gestion. De plus il est nécessaire de mettre en place des suivis d'évaluation afin de contrôler le respect du PLU par les propriétaires privés, engendrant des coûts supplémentaires à la commune.

Enfin, un dernier moyen d'action serait la politique contractuelle. Selon Marie Bonnin (2007) « le dialogue et la coopération avec les parties prenantes engagées dans diverses formes d'utilisation des terres [...] sont un élément crucial de la conception et de la mise en œuvre des réseaux écologiques ». Cette démarche participative entraînerait la mise en place « de normes dans lesquelles sont associés les acteurs privés et publics concernés par le projet de territoire ». La mise en place de ce type d'action permet de répondre aux attentes des acteurs locaux en mettant en place des cahiers des charges dont l'esprit serait partagé par tous. Des exemples peuvent étayer cette idée. Prenons le cas suisse et la mise en place de réseaux écologiques à partir des « surfaces de compensation écologique²² ». La Suisse a développé une politique subventionnant l'installation de réseaux écologiques au sein des territoires ruraux afin d'enrayer la perte de biodiversité. Les agriculteurs s'associent entre eux afin d'établir un plan de réseau écologique, sous le contrôle d'une personne qualifiée (bureaux d'études en environnement). Cette tierce personne définit un cahier des charges spécifique à chaque parcelle agricole, dans une volonté de cohérence territoriale. Elle réalise ensuite un contrôle du respect de celui-ci les années suivant la mise en place du projet. Au regard du nombre de projets réalisés (comme par exemple dans le canton de Fribourg et Genève), ce type de démarche a prouvé l'implication des agriculteurs à vouloir participer activement à la mise en place de réseaux écologiques. Toutefois, la gouvernance territoriale nécessite des sources de financement conséquentes, si l'on veut prendre en compte un large territoire (le terme « trame » implique nécessairement une échelle assez vaste). De plus, cela exige une mobilisation des divers acteurs et donc un savoir-faire en matière de médiation ainsi que du temps pour construire le projet. Par ailleurs, les démarches de gouvernance s'intéressent à la

création de projets locaux. Le danger serait leur juxtaposition, sans réelle coordination, un comble pour une entité qui doit faire trame et donc être continue sur un territoire. Il est alors indispensable de mettre en cohérence les projets aux différentes échelles de territoire tout en pensant les connexions entre eux.

Conclusion

Loin de l'idée de l'émergence d'un nouveau concept, la notion de trame verte possède un passé d'une centaine d'années. Appropriée par les paysagistes, urbanistes et chercheurs, l'idée de trame verte a évolué fortement, répondant aux attentes sociales propres aux préoccupations du moment. Aujourd'hui elle se décline au sein des divers échelons politiques français, et s'appréhende selon deux visions : l'une avec de fortes attentes écologiques (échelle du pays, de la région, du département) et l'autre avec des attentes liées à la notion de développement durable (l'échelle de l'agglomération).

La notion de trame verte est-elle une nouvelle utopie de la pensée urbaine ? Elle apparaît comme un moyen de résoudre les effets néfastes du développement humain sur notre environnement (dégradation de la biodiversité), tout en prenant en compte les aspirations sociales et économiques des habitants et des acteurs du territoire. Elle possède une immatérialité forte et leur concrétisation sur le territoire présente de nombreuses difficultés. Elle est au cœur de la conception des paysages. Le concept de paysage veut faire ce lien entre les formes concrètes d'un territoire, les logiques de développement territorial et les perceptions des acteurs qui les construisent. La notion de paysage pourrait-elle aider à la prise en compte de la notion de trames vertes dans le développement territorial ?

Cet article s'est attaché à analyser le discours des aménageurs face à la notion de trame verte. Il s'agit maintenant de confronter les discours aux matérialités afin de décrire ces espaces, de comprendre leurs dynamiques et leurs gestions.

Notes

1. Tous les titres de ce chapitre ainsi qu'une partie du contenu sont extraits de la communication Toublanc, M., Cormier, L., Baudry, J., Guttinger, P., Lizet, B., « The "trame verte" in France : history and movement of a concept », 23rd Session of PECSRL "Landscapes, Identities and Development", Lisbon/Óbidos, Portugal, 1-5 September 2008.
2. *Greenway* : « Un réseau d'espaces linéaires qui est conçu, planifié et géré à différentes fins : écologiques, récréatives, culturelles, esthétiques ou tout autre objectif compatible avec la notion d'usage durable du territoire. » (Ahern, 1995.)
3. Forestier, J.-C.-N., cité dans Le Dantec, J.-P., *Jardins et paysages : textes critiques de l'Antiquité à nos jours*, Paris, Larousse, 1996, p. 368.
4. Le SDAU vert de l'agglomération de Rennes fut un document réalisé en parallèle du SDAU de 1983. Il a fortement influencé l'écriture du SDAU concernant les aspects environnementaux (Vidović, 2008).
5. Le développement durable a été défini, en 1987, dans la commission mondiale sur l'environnement et le développement dans le rapport Brundland « comme un mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».
6. PNR : Parc naturel régional.
7. LOADDT (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire) ou loi Voynet

: loi n°99-533 du 25 juin 1999.

8. SCOT : le schéma de cohérence territoriale, institué par la loi SRU de 2000, est un document d'urbanisme visant à préciser la stratégie de développement d'un ensemble de communes.
9. PLU : le plan local d'urbanisme, institué par la loi SRU de 2000, est un document d'urbanisme devant être compatible avec le SCOT et fixant la planification de l'urbanisme communal.
10. La loi du « Grenelle » indique que les documents d'urbanisme (SCOT et PLU) devront « tenir compte » des schémas régionaux de cohérence écologique.
11. Contrat État-Région : institué par la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982, il s'agit d'un document par lequel l'État et une Région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels de projets tels que la création d'infrastructures.
12. IPAMAC : Association inter-parcs du Massif central regroupant dix parcs régionaux naturels.
13. DIACT : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.
14. MEEDDAT : Ministère de l'Écologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire.
15. PADD : Le projet d'aménagement et de développement durable est un document du SCOT et du PLU, fixant les grandes orientations stratégiques de chacun de ces deux documents d'urbanisme.
16. Loi Chevènement : la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, les EPCI.
17. EPCI : une structure administrative française régie par les dispositions du code général des collectivités territoriales, regroupant des communes ayant choisi de développer un certain nombre d'aspects en commun. Structure généralement en charge de l'élaboration du SCOT.
18. SDAU : le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme était un document d'urbanisme composant les règles locales d'urbanisme supracommunales : les orientations stratégiques du territoire concerné et la destination générale des sols. Il a été remplacé par le SCOT avec la loi SRU.
19. POS : le plan d'occupation des sols était un document d'urbanisme donnant l'orientation de l'occupation du sol à l'échelle communale. Il a été remplacé par le PLU avec la loi SRU.
20. Le régime actuel du droit de préemption urbain résulte essentiellement de la loi SRU.
21. SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissements ruraux.
22. « En 1993, la confédération Suisse a introduit les surfaces de compensation écologique (SCE) dans la politique agricole afin de conserver et promouvoir la biodiversité en milieu rural.[...] Les agriculteurs doivent alors consacrer au moins 7% de leur exploitation à la compensation écologique pour bénéficier de paiements directs » sous forme de haies, jachères fleuries... (Aviron *et al*, 2006).

Laure Cormier et Nathalie Carcaud

Laure Cormier est doctorante unité propre paysage, Agrocampus Ouest, Centre d'Angers, Institut national d'horticulture et de paysage

Courriel : laure.cormier@agrocampus-ouest.fr

Nathalie Carcaud est professeure unité propre paysage, Agrocampus Ouest, Centre d'Angers, Institut national d'horticulture et de paysage

Courriel : Nathalie.Carcaud@agrocampus-ouest.fr

Bibliographie

- Ahern, J., « Greenways as a planning strategy », in *Landscape and Urban Planning*, n° 33, 1995, p. 131-155.
- Audiar, « Projet d'aménagement et de développement durable de l'agglomération rennaise », Rennes, 2006, 52 p.
- Aviron, S., Birrer, S., Jeanneret, P., Pfiffner, L., Schüpbach, B., Walter, T., Herzog, F., « Les surfaces de compensation écologique en Suisse : des outils efficaces pour conserver la biodiversité en milieu agricole », actes du colloque « Le réveil du Dodo », Paris, 7, 8 et 9 mars 2006.
- Burel, F., et Baudry, J., *Écologie du paysage. Concepts, méthodes et applications*, Cachan, Éditions Tec & Doc., 1999, 392 p.
- Beaucire, F., et Saint-Gérand, T., « Les déplacements quotidiens, facteurs de différenciation sociospatiale ? La réponse du périurbain en Île-de-France », in *Géocarrefour*, n° 76, 2001, p. 339-347.
- Bernard, P., *Les Zones humides, rapport d'évaluation. Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Documentation française, 1994, 391 p.
- Blanchon, B., « Pratiques et compétences paysagistes dans les grands ensembles d'habitation, 1945-1975 », in *Strates. Paysage urbain : genèse, représentations, enjeux contemporains*, n° 13-2007, mis en ligne le 5 novembre 2008, disponible sur : <http://strates.revues.org/document5723.html>.
- Bonnin, M., « Connectivité écologique et gouvernance territoriale », actes du colloque « Droit, gouvernance et développement durable Les nouveaux chemins de la responsabilité », Bruxelles, 2007, 9 p.
- Bouraoui, M. et Donadieu, P., « Pérennité ou disparition des espaces ouverts agricoles dans la planification urbaine », actes du 40e congrès ISOCARP, Genève, 2004, 8 p.
- Calenge, C., « De la nature de la ville », in *Annales de la recherche urbaine*, n° 74, 1997, p. 12-19.
- Calenge, C., « Idéologie verte et rhétorique paysagère », in *Communication*, n° 74, 2003, p 33-47.
- Châteaureynaud, P., *Dictionnaire de l'urbanisme : 800 mots, actes et procédures*, Paris, Éditions Le Moniteur, 2002, 899 p.
- DAFTE Alsace, « Propositions pour la création d'une trame verte en plaine d'Alsace », 2003, 4 p.
- DIACT PACA, « Acceptabilité et faisabilité d'une politique publique stratégique de trame verte en région Provence-Alpes-Côte d'Azur », 2008, 48 p.
- Donadieu P., « La construction contemporaine des villes-campagnes, de l'utopie aux réalités », in *Revue de la société française d'histoire urbaine*, n° 8, 2003, 15 p.
- Donadieu, P., « Le paysage et les paysagistes, paysager n'est pas seulement jardiner », in Droz Y., Miéville-Ott, V. (sous la dir. de), *La Polyphonie du paysage*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2005, 225 p.
- Droz, Y., Miéville-Ott, V. (sous la dir. de), *ibid.*
- Fabos, J., « Greenway planning in the United States: its origins and recent case studies », in *Landscape and Urban Planning*, n° 68, issues 2-3, 30, 2004, p. 321-342.
- Forman, R.T.T et Godron, M., *Landscape ecology*, New York, J. Wiley, 1986, 619 p.
- Ginestet A., « Trames vertes et bleues, l'opposabilité ne serait plus d'actualité », in *Journal de l'environnement*, 17 septembre 2008, 1 p.
- Guerveno, « Le concept de la trame verte : origine, évolution et nécessité », rapport de stage Agrocampus Ouest, Angers, 2008, 38 p.
- IPAMAC, « La trame écologique du Massif central », fiche projet, 2008, 5 p.
- Joliet, F., « Un modèle conceptuel... opératoire ? La ceinture verte de Rennes », INH Paysage Angers - UFR Géographie Aménagement de l'espace, mémoire de DEA 1991, 85 p.
- Le Dantec, J.-P., *Jardins et paysages : textes critiques de l'Antiquité à nos jours*, Paris, Larousse, 1996, 635 p.

Legifrance, <http://www.legifrance.gouv.fr/>.

Luginbühl, Y., « Nature, paysage, environnement, obscurs objets du désir de totalité », in Robic M.- C.(sous la dir.), *Du milieu à l'environnement*, Paris, Economica, 1992, 343 p.

Mancebo, F., « Le développement durable en question(s) », in *Cybergeos*, article 404, mis en ligne le 9 octobre 2007, modifié le 19 décembre 2007, disponible sur : <http://www.cybergeos.eu/index10913.html>.

Merlin, P. et Choay, F., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, 2005, 970p.

Pavard I., *Bilan de l'historique et des expériences de réseau écologique en Europe et réflexions sur la constitution d'un réseau écologique en France*, Orléans, France Nature Environnement, 2006, 239 p.

Pumain, D., Paquot, T. et Kleinschmager, R., *Le Dictionnaire la ville et l'urbain*, Paris, Economica, 2006, 320 p.

Région Nord-Pas-de-Calais et DIREN Nord Pas-de-Calais, « Trame verte, élément de définition », 2000, 3 p.

SMRA, AURA, « Projet d'aménagement et de développement durable de l'agglomération angevine », Angers, 2007, 64 p.

SEPAL, URBALYON, « Projet d'aménagement et de développement durable de l'agglomération de Lyon », Lyon, 2007, p. 48-51.

Serrano, J. et Vianey, G., « Les zones agricoles protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ? », in *Géographie économie société*, n° 9, 2007, p. 419-438.

Theys, J. et Emilianoff, C., « Les contradictions de la ville durable », in *Le Débat*, n°113, Paris, Gallimard, 2001, 18 p.