



NOTE POUR LA RÉUNION DU COMOP TVB DU 10 SEPTEMBRE 2008

09/09/08

À ce stade d'avancement des discussions et du travail sur la Trame Verte et Bleue (TVB) au sein du COMOP, il apparaît nécessaire d'analyser la proposition de projet de loi (version du 6 août diffusée au CNPN) par rapport aux objectifs définis par le groupe Grenelle "Préserver la biodiversité et les ressources naturelles", à l'engagement n°73 et par rapport à ceux portés par la fédération France Nature Environnement (FNE) avec la LPO et la Ligue ROC.

Les fondamentaux de FNE pour un texte de loi TVB acceptable

L'objectif ambitieux affiché de contribuer "*à enrayer la perte de biodiversité*", pour la trame verte et bleue nécessite **une définition** et **des objectifs** clairs. Par ailleurs, il apparaît logique de faire converger toutes les politiques de protection de la biodiversité vers la logique de la TVB et de mettre en cohérence toutes les politiques publiques.

Vouloir assurer une continuité écologique sur l'ensemble du territoire signifie de maintenir ou rétablir des espaces permettant le déplacement des espèces, mais aussi des espaces nécessaires à l'accomplissement de leur cycle de vie.

En premier lieu, avant de maintenir et de rétablir ces espaces (zones noyaux et continuités écologiques), il est nécessaire de les identifier via **un inventaire** du patrimoine naturel et des critères scientifiques.

En second lieu, pour maintenir et restaurer la continuité écologique, il est nécessaire de prévoir deux logiques complémentaires :

- éviter les changements d'affectation (urbanisation, coupures) des espaces nécessaires au maintien et à la restauration de cette continuité : **l'opposabilité à travers les PLU** apparaît l'outil adapté ;
- s'assurer que les espaces nécessaires au maintien et à la restauration de cette continuité soient réellement efficaces : à travers un plan de **gestion** assorti de contrats en fonction du diagnostic précis de terrain de la continuité.

Pour mener cette politique, **un financement** à la hauteur des enjeux est indispensable et **des espaces de concertation et de co-décision** doivent être créés avec l'ensemble des partenaires concernés et à toutes les échelles territoriales pertinentes. L'échelle régionale administrative ayant été retenue, il est dès lors indispensable de créer une instance de concertation type "comité régional Trame Verte et Bleue" et s'assurer la validation scientifique, par rapport à la méthodologie nationale, d'une instance scientifique qui pourrait être le conseil scientifique régional du patrimoine naturel.

Enfin, comme toute politique publique, **un système d'évaluation périodique et de révision** (régionales et nationale, à la lumière des révisions régionales) doit être prévu pour analyser la mise en œuvre de la Trame Verte et Bleue, vérifier si les objectifs sont atteints et, si ce n'est pas le cas, pouvoir réorienter le dispositif. Cette évaluation devra intégrer ponctuellement des évaluations scientifiques de terrain.

Méthodologie nationale

L'élaboration d'une méthodologie nationale est essentielle, vu la complexité de la TVB et la nécessité de garder de la cohérence tout en permettant des adaptations en fonction des enjeux des territoires.

Il convient donc de réfléchir à cette méthodologie, via un groupe ad hoc au COMOP TVB. Elle doit encadrer la TV ainsi que la TB.

Pour FNE, cette méthodologie devrait se baser sur une liste régionale d'habitats et d'espèces menacées définie selon les critères UICN. À partir de cette liste un diagnostic régional de terrain (voir point suivant) serait à effectuer (objectif : tendre à l'exhaustivité). Il doit permettre d'identifier tous les espaces (zones noyaux et continuités écologiques) nécessaires à la TVB en lien avec certains éléments comme les trames élémentaires (= trames fonctionnelles ou continuums – cf exemple suisse). L'adéquation avec les espaces déjà protégés/labellisés ainsi que la mise en cohérence TV et TB sont à prévoir. Le diagnostic régional, les espaces identifiés TVB et le dispositif de gestion (comprenant des diagnostics locaux) des espaces (zones noyaux et continuités écologiques) doivent faire l'objet d'une validation scientifique, régionalement par le CSRPN et, nationalement, par le CNPN, pour validation globale et mise en cohérence.

Le SDAGE est l'outil qui est retenu pour porter la TB. Il devra donc intégrer cette méthodologie pour identifier la TB (y compris un inventaire complémentaire). Cependant, la révision des SDAGE étant engagée, comment gérer ce décalage de calendrier ? Enfin, la TB implique aussi une modification des instances de concertation existantes dans le dispositif SDAGE.

Inventaire : fondement scientifique préalable à toute politique de préservation du patrimoine naturel

La référence à l'inventaire du patrimoine naturel, mentionné à l'article L411-5, uniquement pour le schéma national de cohérence écologique implique que cet article soit modifié pour être pleinement opérant et cité aussi comme référence pour le schéma régional de cohérence écologique car il ne peut être envisageable que ce dernier ne se base que sur "les connaissances scientifiques disponibles" et l'avis d'experts (au sens large).

L'inventaire du patrimoine naturel est actuellement lacunaire et, dans le cadre de la politique trame verte et bleue, il est nécessaire d'avoir un système dynamique d'inventaire périodique afin de pouvoir conforter cette politique si nécessaire et d'évaluer ses résultats en fonction des "mises à jour" régulières.

Il est nécessaire de réaliser un véritable diagnostic régional comprenant, d'une part, un volet "inventaire écologique" (tel que retenu par le COMOP du 23/07/2008 ; cf méthodologie – critères UICN) et, d'autre part, un volet intégrant des sciences comme l'histoire, la sociologie, l'économie, l'ethnologie, etc..., car c'est bien l'approche complète des interrelations, y compris socioculturelles, qui permet d'avoir une vision des phénomènes et dynamiques à l'œuvre, tant positivement que négativement vis-à-vis de la préservation de la biodiversité (cf note de FNE du 21/05/08).

Opposabilité : logique juridique entre les documents des différentes échelles territoriales

Infrastructures de transport

Tout projet d'infrastructures de transport, notamment ceux identifiés dans le schéma national de transport, doivent faire l'objet d'une étude spécifique concernant la continuité écologique dès l'amont du projet et à toutes les phases de ce projet. Ainsi, l'avant-projet sommaire doit intégrer concrètement ce type d'étude et aboutir à des prescriptions dans l'arrêté ministériel de prise en considération, s'il est décidé que le projet devait être réalisé. Le périmètre d'étude doit être "large" et englober tous les fuseaux potentiels envisagés pour l'infrastructure. Une étude spécifique précise sera nécessaire pour évaluer les impacts du projet sur les espaces identifiés comme continuité écologique de la TVB.

Ainsi, un groupe de travail ad hoc au COMOP TVB, avec le COMOP "Infrastructures", serait à créer pour définir et préciser les modalités de ce type d'études à chaque étape et en fonction du "type" d'infrastructure.

Lien juridique entre les différents documents

En droit, la notion d'opposabilité implique de savoir précisément quels sont les éléments qui sont opposables. Dans le contexte de la trame verte et bleue, il est donc nécessaire de connaître précisément les espaces concernés à travers une cartographie adaptée, mais aussi tous les objectifs de préservation avec une liste d'espèces et d'habitats qui justifient ces objectifs et l'opposabilité. Après avoir identifié ces espaces et leur vocation, il est nécessaire de "trouver" un système qui évite leur destruction ou leur dégradation ce qui rendrait de fait la TVB inopérante.

La logique des documents d'urbanisme apparaît adaptée pour répondre à cette démarche : le PLU et les cartes communales permettent à la fois d'identifier des espaces et "des prescriptions" qui y sont liées et de déclencher l'opposabilité. Les documents d'urbanisme afférents à des échelles géographiques "supérieures" ne peuvent que définir des orientations générales qui encadrent et conduisent justement à l'élaboration de ces PLU et cartes communales, car ils ne peuvent apparemment pas contenir des informations suffisamment précises pour être directement opposables. Un système de compatibilité est donc nécessaire entre eux pour atteindre les objectifs pré-définis.

Dans le cadre de la trame verte et bleue, il est alors nécessaire de définir des grandes orientations au niveau national. Elles doivent être déclinées à une échelle territoriale "inférieure" (le choix a été fait du niveau régional administratif), via un document qui doit être compatible avec ces orientations. Les PLU déclinent ensuite ce document régional, via le système de compatibilité, afin d'identifier les espaces concernés avec une cartographie très précise et les objectifs y afférents ce qui permet, à ce niveau, l'opposabilité, y compris aux infrastructures de transports, par rapport à ces éléments précis identifiés.

Qualification juridique des espaces de continuité écologique dans les PLU

De la logique précédente, exposée, il ressort la nécessité de qualifier juridiquement les espaces de continuité écologique.

Les situations territoriales étant diverses, deux catégories juridiques d'espaces de continuité écologique peuvent être envisagés :

- identification d'un "zonage" (indice) des parcelles participant à la continuité écologique. Toute modification de l'affectation (urbanisation, infrastructures) entraînera des études spécifiques pour identifier les impacts et maintenir cette continuité.
- détermination d'un périmètre précis des espaces nécessaires et indispensables à la continuité écologique (ECE). Toute modification de l'affectation sera interdite car pouvant être considérée comme irréversible. Toutefois, cette interdiction pourrait être levée dans le cadre d'un plan de gestion validé scientifiquement. Un classement dans le cadre du PLU est nécessaire (cf proposition FNE "espace de continuité écologique") ainsi qu'un plan de gestion pour l'espace classé.

Commentaire sur le projet de loi – version du 6 août 2008, communiquée au CNPN

En l'état, la proposition de texte de loi sur la trame verte et bleue n'est pas dans cette logique puisqu'il est prévu un schéma national avec une cartographie qui ne pourra être que générale et un schéma régional avec une cartographie plus précise mais qui restera générale. Ces cartographies étant générales, l'opposabilité ne pourrait pas s'appliquer (opposable par rapport à quoi ?). Par ailleurs, le lien entre les deux schémas est prévu par le texte à travers le mot "traduit" qui n'a pas de sens juridique et qui ne s'inscrit donc pas dans la logique de compatibilité. Par ailleurs, le lien juridique entre le schéma régional et les documents locaux d'urbanisme (SCOT, PLU, ...) rend le dispositif plus que limité. En effet, les expériences passées (SDAGE, charte PNR, ...) montrent qu'avec l'utilisation du terme "tient compte", les effets sont faibles juridiquement et concrètement. Par ailleurs, ces termes n'empêchent pas les effets inverses à ceux recherchés ce qui risque d'impliquer de nombreux contentieux qui paralyseront la démarche. Ainsi, la logique et l'expérience voudraient que les termes "doivent être compatibles" soient utilisés, à la fois pour répondre pleinement aux objectifs de la TVB et conserver la formulation à laquelle a abouti le COMOP TVB lors de la réunion du 23/07/08.

Enfin, il manque un élément dans la logique de l'opposabilité puisque rien n'est prévu à l'échelle des PLU.

Le texte de loi sur la trame verte et bleue apparaît donc, en l'état, inopérant si l'on veut répondre pleinement et concrètement à l'objectif d'enrayer la perte de biodiversité. Il est donc nécessaire de revoir "la chaîne" des documents aux différents niveaux territoriaux pour aboutir à un système "d'opposabilité" où le document national ne peut avoir seulement qu'un effet déclencheur d'études précises sur d'éventuels impacts sur la trame verte et bleue, jusqu'au document "local" (PLU) qui est lui directement opposable et élaboré en fonction des orientations définies dans les documents d'échelles géographiques "supérieures".

Gestion

La gestion qui sera menée sur les espaces de la trame verte et bleue est un élément clé, à la fois pour la réussite de cette politique mais aussi pour son acceptation sociale.

Le COMOP doit se saisir dès maintenant de cette question afin d'élaborer un dispositif complet pour la TVB.

Dispositif financier

Un dispositif financier général est donc nécessaire pour :

- assurer l'inventaire initial ;
- élaborer les orientations nationales de la TVB et les schémas régionaux de cohérence écologique ;
- soutenir l'animation régionale de la TVB par les Conseils Régionaux ;
- passer des contrats/chartes de gestion de la TVB avec des collectivités territoriales ou des groupements dédiés ;
- passer des contrats de gestion individuelle avec les propriétaires, ayant-droit et partenaires/acteurs locaux dont les associations de protection de la nature et de l'environnement.

Il faut aussi que les communes puissent affiner et surtout compléter les continuités écologiques, en compatibilité avec les orientations régionales. Outre, l'inventaire régional, si des études complémentaires apparaissent nécessaires, il faut qu'elles puissent être financées.

Proposition de FNE

Pour FNE, la loi sur la TVB **doit donner le cadre** en matière de **gestion**, et de **droit de l'urbanisme** et traiter de ce que doit être la TVB, des échelles et cohérences, des fondements scientifiques, de la gouvernance et du financement. FNE propose ainsi **un dispositif complet pour la TVB**, résumé dans le tableau, page suivante. Des **améliorations notables** apparaissent donc nécessaires au projet de loi qui est en l'état insuffisant car FNE estime que, s'il manque un élément à ce dispositif, la TVB ne sera pas opérationnelle par rapport à la hauteur des enjeux actuels et surtout futurs de préservation de la biodiversité.

Les échelles et cohérences :

ÉCHELLE	OBJECTIFS	CONCERTATION ET PROCÉDURES
nationale	<p>Orientations générales :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour certains éléments, esquisses de schématisation (1/500 000ème) ; - orientations de gestion ; - modes d'évaluation, de révision ; - cadre financier. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lieu de concertation - Approbation par décret et intégration à la SNB - Méthodologie TVB : <ul style="list-style-type: none"> - définition et mode de détermination des espaces de la TVB ; - éléments d'inventaire national et cadre des diagnostics régionaux et locaux ; - Prise en compte dans les études des grands équipements nationaux (infrastructures, constructions), avec étude fine des éléments de la TVB impactée
de bassin	<p>Orientations de bassin pour la TB</p> <ul style="list-style-type: none"> - inventaire ; 	<ul style="list-style-type: none"> - Lieu de concertation : commission spécifique (COMINA) dans comité de bassin (composition revue) - outil SDAGE : inventaire complémentaire, intégration de la TB ?
régionale	<p>Orientations régionales :</p> <ul style="list-style-type: none"> - diagnostic régional ; - éléments de la TVB (dont trames fonctionnelles) ; - pour certains éléments, cartographie (1/100 000 ème) ; - cadre de contractualisation et de gestion ; - dispositifs de validation, d'évaluation, de révision ; 	<ul style="list-style-type: none"> - Lieu de concertation : comité TVB présidé par préfet - Approbation par préfet, après enquête publique - Prise en compte dans les études des grands équipements (infrastructures, constructions), avec étude fine des éléments de la TVB concernée
territoires	DTA, SCOT et chartes PNR	- Étude environnement selon la méthodologie nationale TVB et intégrant l'inventaire régional
locale	<p>1) PLU + cartes communales (et RNUr) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - inventaire local (dans étude environnement) ; - détermination espaces de continuité écologiques (ECE), avec cartographie précise (1/5 000 ème) : <li style="padding-left: 20px;">- zone participant à la continuité écologique <li style="padding-left: 20px;">- espace classé ECE <p>2) Espaces de gestion (zones noyaux et ECE)</p> <ul style="list-style-type: none"> - objectifs (intégration dans les DOCOB, les SAGE, les plan de gestion, les chartes de parc national, élaboration de plan de gestion pour les ECE, ...), diagnostics locaux, animation, suivi, évaluation ; - contrats ; 	<ul style="list-style-type: none"> - Lieu de concertation : commission ad hoc du comité PLU - PLU - Opposabilité aux tiers (infrastructures, constructions) - études pour maintenir la continuité quand modification de destination - interdiction de modification de la destination sauf plan de gestion <p>Collectivités ou organismes ad hoc de gestion/opérateurs Lieu spécifique local de concertation</p>

Proposition de méthode de travail pour le COMOP :

- Groupe de travail ad hoc sur les infrastructures avec le COMOP "Infrastructures"
- Groupe de travail ad hoc sur la gestion
- Groupe de travail ad hoc pour la méthodologie TVB