

Politique Trame verte et bleue : quelle cohérence territoriale ?

AUTEUR-E-S

Julie CHAURAND, TETIS (France)
Jean-Philippe TONNEAU, TETIS (France)
Jacques BAUDRY, SAD Paysage (France)

RÉSUMÉ

La Trame verte et bleue (TVB) vise la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. Cette politique publique est multi-échelles et se décline du national au régional au local. La cohérence de la TVB entre les échelles spatiales et de gouvernance est cadrée dans la loi française. Mais une importante marge d'appréciation de la politique est laissée aux territoires, ce qui est paradoxalement à la fois source de cohérence et d'incohérence. Un équilibre est à trouver entre les différentes fonctions du territoire et entre les territoires, impliquant des compromis entre acteurs aux intérêts distincts. Nous proposons une grille d'analyse de la cohérence territoriale de ces systèmes « socio-écologiques », au cœur des projets de réseaux écologiques. Après avoir défini les contours de cette forme de cohérence territoriale multi-dimensionnelle, nous présenterons et discuterons de la grille d'analyse assortie des critères identifiés, ainsi que de nos premiers résultats sur nos territoires d'étude en Bretagne et en Languedoc-Roussillon.

MOTS CLÉS

Cohérence territoriale, cohérence écologique, indicateurs, système socio-écologique, planification

ABSTRACT

The French public policy "Trame verte et bleue" (TVB) aims at preserving and restoring ecological networks. It is implemented at different scales, from national to regional and to local. The TVB coherence between spatial and governance scales is established in the French law. But territories have a wide margin for interpretation and implementation of this policy, which is paradoxically both a source of coherence and incoherence. A balance has to be found between different territory functions and between territories, implying compromises between stakeholders who have a variety of interests. We provide a territorial coherence evaluation grid of these "social-ecological" systems. After a definition of this form of territorial coherence, we shall present and discuss the evaluation grid with its criteria, together with our preliminary results on case study areas in Bretagne and Languedoc-Roussillon (two French regions).

KEYWORDS

Territorial coherence, Ecological coherence, Indicators, Social-ecological system, Urban planning

INTRODUCTION

La mise en place d'une Trame verte et bleue (TVB) vise la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques.

Cette politique publique se décline à différentes échelles spatiales et de gouvernance, se traduisant par : i) des orientations nationales, ii) une stratégie régionale de préservation et de remise en bon état des réseaux écologiques – *via* les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), et iii) une mise en œuvre locale, en particulier dans les documents d'aménagement de l'espace et/ou d'urbanisme.

La notion de cohérence est fortement présente dans la conception de la TVB. La Stratégie nationale pour la Biodiversité 2011-2020 précise dans son objectif n° 5 que « la TVB [...] doit être pensée de manière cohérente à toutes les échelles territoriales » et que « la construction d'un réseau d'espaces protégés terrestres et marins, en métropole comme en outre-mer, dans une démarche de *cohérence* et de solidarité écologiques, est une composante essentielle pour la mise en place d'une infrastructure écologique nationale ».

Notre travail veut présenter quelques résultats préliminaires sur i) ce que peut recouvrir la notion de cohérence inter-échelles dans la TVB et ii) comment mesurer et analyser cette cohérence.

Le travail est réalisé dans le cadre d'une thèse, se déroulant sur trois ans, entre 2014 et 2017. L'approche par études de cas est privilégiée, dans le cadre d'une recherche appliquée et concertée. Les territoires d'étude se veulent « emboîtés » les uns aux autres à différentes échelles spatiales, du national, au régional et au local. Ce travail est développé dans les régions Bretagne et Languedoc-Roussillon, choisis pour leurs contextes paysagers et culturels distincts. Ce choix devrait permettre de développer une compréhension d'ensemble du sujet et de nuancer les approches et les résultats.

1. RÉSULTATS PRÉLIMINAIRES

Notion de cohérence

La cohérence entre les différents projets politiques (schémas, plans, programmes, etc.) et entre les échelles de gouvernance est souvent mise en avant dans les politiques publiques, mais est paradoxalement définie avec très peu de précision dans sa dimension inter-échelle. La notion de « cohérence » est utilisée dans de nombreux contextes et est souvent considérée « dans l'absolu », en référence au « bon sens », à des rapports logiques, à l'harmonie et à l'unité, ou encore à l'absence de contradiction dans l'enchaînement des parties d'un ensemble. De fait, non définie précisément, la cohérence « fait partie de ces termes qui permettent un consensus politique tactique entre gens aux idées parfois éloignées, fondé justement sur leur imprécision. Cette polysémie permet le consensus ou tout au moins le "malentendu productif" ». Il est toutefois difficile d'y « stabiliser et cumuler la connaissance » (Hufty *et al.*, 2007). Pourtant, dès lors que cette notion fait écho aux textes de loi, le risque de contentieux oblige à préciser les attendus précis de cette cohérence.

Cohérence territoriale

Parce que la TVB est une politique associée à un territoire, au sens d'un « espace géographique construit socialement, typé culturellement et délimité institutionnellement » (Tonneau, 2008), nous avons axé notre réflexion sur le concept de « cohérence territoriale » de la TVB.

La cohérence territoriale se définit d'abord en fonction d'un territoire donné. Elle fait ici principalement référence au SCoT (schéma de cohérence territoriale) qui se déploie au niveau intercommunal, niveau jugé pertinent pour traiter des questions de fragmentation dans et entre les territoires (Bertrand et Peyrache-Gadeau, 2009). La cohérence territoriale, avant tout spatiale, est ici liée, autant que possible, à la non contradiction des fonctions qui se superposent sur un même espace. Ce sont également les dimensions terrestre et aquatique, urbaine et rurale ou encore continentale et insulaire qui sont à articuler. Bertrand et Peyrache-Gadeau (2009) notent que « la cohérence est une intégration, une superposition des relations de proximité spatiale et organisée ». La recherche des équilibres entre les différentes fonctions que portent les territoires est au cœur de l'inscription de la TVB dans ces mêmes territoires. La TVB est ainsi par essence la traduction de choix de développement durable (ou « soutenable ») avec leurs objectifs sociaux, économiques et écologiques (Cormier, 2011).

La cohérence est ensuite à analyser entre des territoires voisins. Ici, la cohérence analyse la continuité entre les tracés de la TVB et les actions entreprises aux limites des territoires et entre ces territoires.

Enfin la cohérence territoriale analyse la cohérence entre différents niveaux de gouvernance, du national au local.

L'approche croise plusieurs échelles spatiales et de gouvernance. Ceci, afin de dépasser les « effets myopes » lors de l'identification des réseaux écologiques à une échelle donnée : « *The whole is, in most cases, different than the sum of its parts* »¹ (Huber et al., 2010).

Pour analyser la cohérence territoriale nous distinguons deux dimensions principales :
– la dimension écologique : l'objectif premier de la TVB est de garantir la circulation des espèces afin de favoriser la fonctionnalité écologique du territoire. Tracés, contours et actions doivent être cohérents avec cet objectif. La cohérence est ici écologique (comme cela est directement rappelé dans l'outil SRCE que les régions métropolitaines finalisent).
– la dimension sociétale : en effet, la TVB doit s'inscrire dans un espace, des territoires, où d'autres fonctions que celle de protection de la biodiversité (par exemple, production, logement, récréation, etc.) sont présentes.

Dimension écologique

La notion de cohérence écologique est citée dans la directive européenne 92/43/CEE (dite « Habitats, Faune, Flore ») pour le réseau Natura 2000 mais aucune définition n'en est donnée. La Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du nord-est (dite « OSPAR », en vigueur depuis 1998) précise que cette cohérence répond aux quatre critères d'évaluation suivants : le bien-fondé/viabilité (taille, forme et gestion effective des aires marines protégées), la représentativité des écosystèmes marins, la réplique des caractéristiques écologiques de ces écosystèmes et la connectivité du réseau des aires.

Nous souhaitons adapter l'approche de l'OSPAR aux milieux continentaux terrestres et aquatiques que vise la TVB, en nous appuyant et en précisant la notion de « fonctionnalité

¹ « Le tout est le plus souvent différent de la somme de ses parties ».

écologique » des espaces qui est au cœur de la politique TVB. L'article R. 371-21 du décret 2012-1492 note que « La fonctionnalité des continuités écologiques s'apprécie notamment au regard :

- de la diversité et de la structure des milieux qui leur sont nécessaires et de leur niveau de fragmentation ;
- des interactions entre milieux, entre espèces et entre espèces et milieux ;
- de la densité nécessaire à l'échelle du territoire concerné ».

Cet article fait référence aux approches structurelle et fonctionnelle, régulièrement distinguées (par exemple, le critère d'évaluation « structure et fonctions » dans la directive 92/43/CEE) bien que complémentaires. Mais ces approches restent peu formalisées car spécifiques à chaque écosystème et échelle de ce dernier. Bien qu'il soit particulièrement ardu d'évaluer le niveau de fonctionnalité écologique d'un espace (impliquant la définition de seuils de référence, une adaptation territoriale continue, etc.), nous faisons l'hypothèse que l'analyse de la cohérence peut s'appuyer sur ces approches.

Cette cohérence territoriale s'apprécie à des échelles spatiales, temporelles (dynamique des écosystèmes dans un contexte de changements globaux) et d'organisation du vivant variées en lien avec une interdépendance forte des écosystèmes et des taxons les constituant. Nous mobiliserons, notamment, la théorie de la hiérarchie, au cœur de l'écologie du paysage, selon laquelle il est nécessaire d'avoir une approche hiérarchisée pour comprendre l'hétérogénéité des systèmes et donc leur fonctionnalité.

Dimension sociétale

La fonctionnalité écologique de la TVB s'apprécie sur un territoire, dont les limites administratives ne répondent le plus souvent pas à une logique écologique et sur lequel les agendas politique et écologique restent souvent distincts (Folke *et al.*, 2007). Comment intégrer cette fonctionnalité dans et entre les territoires, en lien avec les autres fonctions présentes sur un territoire (production, transports, logement, éducation, santé, culture, loisirs, etc.) ?

Le territoire où s'inscrit la TVB est un espace de partage, de synergie, d'opposition, entre la fonction de préservation de la biodiversité et d'autres. Pour gérer cette inscription, la loi française (en particulier la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, dite « Grenelle II ») prévoit que la TVB respecte le principe de subsidiarité et définit les règles d'opposabilité entre les normes dites « supérieures » et celles dites « inférieures ». Parmi les trois niveaux d'opposabilité que prévoit la loi, c'est la « prise en compte » - le niveau le plus faible après la « conformité » et la « compatibilité » - qui a été choisie pour la TVB. Selon le Conseil d'État, la « prise en compte » impose de ne pas s'écarter des orientations fondamentales sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération et dans la mesure où cet intérêt le justifie (Conseil d'État, 17 mars 2010, 9 juin 2004 et 28 juillet 2004). Le pari fait est « qu'une réglementation plus souple mais raisonnée au cas par cas devrait se révéler plus efficace qu'une règle rigide peu respectée » (Beuret, 2006). Le raisonnement au cas par cas implique des mécanismes de négociation sur les territoires et également d'invention de pratiques spécifiques.

L'identification des réseaux écologiques résulte donc d'un compromis, et les choix politiques dépendent directement de l'acceptation politique et territoriale de la TVB. Ce

compromis n'est pas évident et des synergies sont à trouver, comme par exemple avec le tourisme, en lien avec les services écosystémiques dont peut bénéficier le citoyen. Cette recherche d'équilibre et de compromis, basée sur l'ingénierie et l'animation territoriale, implique des modes de gouvernance innovants permettant aux acteurs de fonctionner en réseau et de construire leurs territoires et leurs TVB. C'est là le pari de la loi française qui donne des marges d'appréciation aux territoires. Faut-il encore que cette marge soit réellement utilisée.

Au-delà du territoire de mise en œuvre, la cohérence territoriale de la TVB s'apprécie à des échelles spatiales, temporelles (calendriers politiques, etc.) et de gouvernance variées en lien avec une interdépendance élevée des territoires. Cette cohérence est également à analyser dans sa dimension culturelle et historique, en lien avec l'histoire de chaque territoire et donc des activités passées, présentes et possibles à venir sur ces espaces à partager.

Grille d'analyse de la cohérence

Une grille d'analyse de la cohérence inter-échelles des dispositifs TVB est en cours de réalisation, sur la base de la définition de la cohérence territoriale (dans ses multiples dimensions) et des liens d'interdépendance des systèmes « socio-écologiques ». Plusieurs critères d'analyse seront identifiés afin d'étudier et de mesurer cette forme de cohérence. La grille d'analyse provisoire pourra évoluer tout au long de l'étude d'ici fin 2016-2017.

La communication présentera notre grille d'analyse de la cohérence territoriale des projets politiques TVB, cohérence définie à différentes échelles spatiales et de gouvernance. Nous présenterons également les premiers résultats obtenus sur nos différents territoires d'étude, suite à une première analyse documentaire. L'analyse s'effectuera par étape, en augmentant au fur et à mesure les niveaux de détail.

Nous discuterons des différences entre les logiques d'idées et les logiques de faits portant sur la TVB et qui peuvent jouer un rôle essentiel dans le cadre de la cohérence territoriale de la politique.

Nous discuterons également des liens entre nos travaux et la notion de solidarité écologique, définie par Mathevet *et al.* (2010) comme « l'étroite interdépendance des êtres vivants, entre eux et avec les milieux naturels ou aménagés de deux espaces géographiques contigus ou non ».

2. « BIODIVERSITÉ ET TERRITOIRES »

La cohérence est rendue difficile par la complexité des concepts utilisés, la diversité et l'hétérogénéité des méthodes, outils et données mobilisés, la pluralité des contextes et des enjeux écologiques, paysagers, sociaux, économiques, politiques et culturels, ou encore la multiplicité des acteurs et leurs interprétations et intérêts. La TVB est multiple, toujours adaptée, et les décideurs sont ainsi amenés à faire des choix visant à harmoniser, autant que possible, les interactions entre systèmes sociaux et systèmes écologiques (Folke *et al.*, 2007).

La recherche porte sur l'étude de la cohérence inter-échelles de ces systèmes « socio-écologiques » (Cumming *et al.*, 2006) au cœur des projets de réseaux écologiques des

territoires. Les échelles spatiales, temporelles, d'organisation du vivant et de gouvernance seront analysées et discutées en particulier.

RÉFÉRENCES

Bertrand, N., Peyrache-Gadeau, V., 2009, « Introduction. "Cohésion sociale et cohérence territoriale", quel cadre de réflexions pour l'aménagement et le développement ? », *Géographie, économie, société*, n° 11, pp. 85-91.

Beuret J.E., 2006, *La conduite de la concertation. Pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*, Paris, L'Harmattan.

Cormier, L., 2011, *Les trames vertes : entre discours et matérialités, quelles réalités ?*, Angers, Université d'Angers.

Cumming G.C., Cumming D.H.M., Redman C.L., 2006, "Scale Mismatches in Social-Ecological Systems: Causes, Consequences, and Solutions", *Ecology and Society*, n° 11, pp. 14.

Folke C., Pritchard L., Berkes F., Colding J., Svedin U., 2007, "The problem of fit between ecosystems and institutions: ten years later", *Ecology and Society*, n° 12, pp. 30.

Huber P.R., Greco S.E., Thorne J.H., 2010, "Spatial scale effects on conservation network design: trade-offs and omissions in regional versus local scale planning", *Landscape Ecology*, n° 25, pp. 683-695.

Hufty M., Dormeier Freire A., Plagnat P., Neumann V., 2007, *Jeux de gouvernance : regards et réflexions sur un concept*, Paris, Karthala.

Mathevet R., Thompson J., Delanoë O., Cheylan M., Gil-Fourrier C., Bonnin M., 2010, « La solidarité écologique : un nouveau concept pour une gestion intégrée des parcs nationaux et des territoires », *Natures Sciences Sociétés*, n° 18, pp. 424-433.

Tonneau J.-P., 2008, *Pourquoi diable le développement territorial et, plus encore, pourquoi y croire ?*, Montpellier, CIRAD.

LES AUTEUR-E-S

Julie Chaurand

TETIS

Irstea Montpellier

julie.chaurand@teledetection.fr

Jean-Philippe Tonneau

TETIS

CIRAD Montpellier

jean-philippe.tonneau@teledetection.fr

Jacques Baudry

SAD Paysage

INRA Rennes

jacques.baudry@rennes.inra.fr