



Trame verte et bleue

Note de réflexion de FNE pour introduction dans le droit
mai 2008

- version du 21/05/08 -

Rappel

Engagement 73 du « Grenelle » : la trame verte, outil d'aménagement du territoire, est constituée de grands ensembles naturels et de corridors les reliant ou servant d'espaces tampon, reposant sur une cartographie à l'échelle 1/5000^{ème}. Elle est complétée par une trame bleue formée des cours d'eau et masses d'eau et des bandes végétalisées généralisées le long de ces cours et masses d'eau. Elles permettent de créer une continuité territoriale, ce qui constitue une priorité absolue. La trame verte et bleue est pilotée localement en association avec les collectivités locales et en concertation avec les acteurs de terrain, sur une base contractuelle, dans un cadre cohérent garanti par l'Etat ; cadre de référence à définir en 2008 ; cartographies des continuités et discontinuités à réaliser au niveau national d'ici deux ans ; concertation des modalités réglementaires (inscription dans les documents d'urbanisme) contractuelles et incitatives et élaboration de la trame en région en 2009-2012 ; élaboration concertée d'un critère de biodiversité pour la DGF ; trame verte et bleue opposable aux grandes infrastructures ; rémunération du service environnemental ; mise en œuvre du réseau paneuropéen dans la perspective de l'adaptation au changement climatique.

Préambule

La présente contribution ne traite pas dans le détail de l'ensemble de la problématique de la trame verte et bleue mais des seuls aspects liés à l'introduction du concept dans le droit. Après un cadrage général, elle expose les enjeux des effets juridiques et de l'opposabilité, avant de proposer des pistes de dispositifs.

Son objet est d'aider à la réflexion et d'ouvrir le débat : l'enjeu pour la biodiversité est trop important pour se contenter d'entériner rapidement des dispositifs institutionnels classiques, par simple compilation de petits ajustements. Il est nécessaire d'aller plus loin, et d'y aller à travers une réflexion collective menée au sein du COMOP sur les sujets de fond.

La présente contribution relève de cette démarche afin que la Trame Verte et Bleue (TVB) réponde aux enjeux écologiques et sociétaux tels que définis dans l'engagement 73.

Cadrage général

Le concept de trame verte et bleue (ou « TVB »)

La trame verte et bleue renvoie au concept de « réseau écologique », bien étudié et documenté par les scientifiques qui ont mis en évidence que c'était un dispositif clef pour lutter contre la régression de la biodiversité et contribuer à répondre aux impacts du changement climatique, notamment via le **maillage** et la **continuité des écosystèmes**.

Il s'agit donc bien d'un objet concret et réel, dont les contours sont identifiables dans l'espace : **la trame verte et bleue (TVB) est constituée par des éléments physiques** aquatiques et terrestres comme les rivières et leurs zones humides associées, les mosaïques agro-pastorales composées de cultures, de prairies, de mares et de haies, les forêts, les landes et garrigues, les milieux littoraux et marins, etc... fonctionnant en zones noyaux* qui jouent un rôle primordial pour les espèces menacées d'extinction et en continuités écologiques qui permettent la connexion des zones noyaux.

Pour cela, il importe :

- d'une part **de protéger de la destruction l'espace support de cet objet** (notamment contre son artificialisation, via la construction d'un bâtiment ou autre ouvrage, ou contre sa coupure par une infrastructure, ou contre l'épuisement/destruction des fonctions écologiques des sols),
- d'autre part, **d'assurer une protection/gestion de l'objet**, soit en évitant des agressions à même de remettre en cause sa pérennité ou ses fonctions (pesticides, destructions physiques, ...), soit en agissant positivement (renaturation, gestion favorable, ...). Par ailleurs, il convient de restaurer les parties du territoire très dégradées où le maillage et la continuité des écosystèmes ne sont plus suffisants pour assurer les fonctions de la TVB.

On conçoit bien, d'une part **l'importance d'une approche scientifique** initiale, et d'autre part **les différentes échelles de réflexion**, par rapport aux zones noyaux ainsi qu'entre de grandes continuités transrégionales et de petites continuités très localisées, tous les niveaux de la trame ayant leur importance.

*Ces zones noyaux sont, pour FNE, des Zones d'Intérêt Ecologique Majeur (ZIEM) telles que définies dans le rapport "Contribution à la constitution du réseau écologique national" – FNE 2006)

La définition de la TVB

Il appartient au législateur de définir le principe de la TVB et d'en fixer la définition, dès lors qu'elle est susceptible de limiter l'exercice du droit de propriété et le libre usage des sols (dans le respect de l'article 34 de la Constitution). Cette définition doit exprimer succinctement l'objet/l'objectif de la TVB ainsi que sa consistance.

La TVB est un ensemble d'espaces qui assurent, par eux-mêmes ou en raison de leur aménagement et/ou gestion, le maintien et la continuité d'un maillage des écosystèmes nécessaires à la préservation de la biodiversité, en particulier ses capacités d'adaptation et d'évolution.

La trame verte et bleue est constituée :

- **des espaces identifiés pour leur intérêt écologique** (zones noyaux dites ZIEM), selon une méthodologie nationale à définir et après un inventaire du patrimoine naturel, qui pourraient correspondre à :
 - **des espaces reconnus pour leur intérêt écologique** (inventaires notamment ZNIEFF - à réorienter - ou ceux repérés dans des documents *ad hoc*, comme les directives paysagères ou les chartes de PNR ou les réserves MAB, etc...);
 - **l'ensemble des masses d'eau** (au sens de la directive 200/60 cadre sur l'eau) et en particulier des cours d'eau ;
 - **des espaces bénéficiant de mesures de conservation, de labellisation** (Natura 2000, terrains du CELRL, ...) **et de protection** (sites classés, parcs nationaux, réserves naturelles, forêts de protection, arrêtés de biotope, etc...);
 - **des espaces non reconnus, ni préservés auparavant mais identifiés par cette méthodologie.**
- **des espaces de continuité écologique (ECE)**, qui assurent la connexion des espaces précédents. Ces ECE constituent la réelle nouveauté, car ils concernent des espaces dont les enjeux propres apparaissent comme secondaires en suivant une analyse purement patrimoniale (il s'agit bien de prendre en compte aussi la nature « commune »). Toutefois, ces ECE s'appuieront préférentiellement sur l'intensité du maillage des zones noyaux définies par leur richesse en termes de biodiversité.

La TVB constitue donc le réseau écologique national.

Principes d'élaboration

La fédération France Nature Environnement (FNE) tient à la réussite de la mise en place, puis de la gestion, de la trame verte et bleue, élément essentiel de la préservation de la biodiversité, surtout de ses capacités d'évolution et de sa dynamique. Elle propose donc quelques principes généraux, qui devraient présider à son élaboration :

- fondement scientifique
- gouvernance
- opposabilité
- rôles de l'Etat et des collectivités territoriales
- expérimentation
- démarche de projet et évaluation

Fondement scientifique

La base de toute action envers un objet écologique, dont la société souhaite préserver la dynamique, est constituée d'une connaissance scientifique. En l'occurrence, dans un premier temps, il est essentiel d'identifier territorialement les milieux nécessaires au cycle de vie des espèces de faune et de flore sauvages ainsi que les écosystèmes avec leurs composantes spécifiques, les interrelations, y compris celles liées aux activités humaines, les dynamiques en jeu et la caractérisation des enjeux de continuités écologiques qui ne sont pas uniquement d'ordre territorial (considérant notamment que la majorité des espèces sont volantes ou que leur mode de reproduction, par exemple, se passe par voie aérienne ou similaire : cf. la pollinisation). Cette connaissance est, certes, d'abord biologique, mais elle doit s'élargir à 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.

FNE propose donc l'engagement en première phase d'un chantier de renforcement de la connaissance des écosystèmes à l'échelle nationale. **Le fondement scientifique de la TVB doit être construit selon une méthodologie rigoureuse à tous ses stades d'élaboration.**

Il s'agit d'abord d'établir un inventaire exhaustif (à 90%) des zones ayant un rôle écologique important pour les espèces menacées, en reprenant la méthodologie de l'inventaire ZNIEFF modernisé, mais en intensifiant fortement la pression d'observation sur le terrain et en se basant sur des critères indubitables, en systématisant le recours à la méthodologie conçue par l'UICN et reconnue mondialement (Catégories et Critères pour la Liste Rouge). Une refonte, selon ces critères, des listes rouges et des listes d'espèces déterminantes au niveau infranational, est donc nécessaire.

Ensuite, il importe d'affiner la caractérisation de la notion de continuité écologique (maillage de milieux favorables, éléments physiques, etc.) pour ces zones et espèces, ce qui suppose un constat de l'organisation des territoires et de leur fonctionnement écologique : cette caractérisation peut s'entendre, et donc se mener, d'une part à l'échelle nationale, ou au moins biorégionale, et d'autre part à une échelle plus locale.

En ce qui concerne l'échelle nationale, une première trame verte et bleue pourrait être déterminée rapidement (sous deux ans), comprenant :

- **la trame des continuités écologiques des espèces animales « menacées »** (toujours selon les critères UICN) **à grand territoire** (ongulés, carnivores, oiseaux migrateurs, poissons migrateurs) ;
- **la trame littorale**, pouvant résulter de trois sous-trames : les littoraux dunaires, les littoraux vaseux, les littoraux rocheux.

FNE préconise une construction progressive de la trame verte, avec dans un premier temps, une mise en œuvre rapide de ces deux premières trames « élémentaires » qui seront complétées par d'autres (trame des zones humides, trame thermophile, ...) lorsque le fondement scientifique de celles-ci sera efficient (à cet égard FNE rappelle que les modalités d'élaboration en 2002 du SSCENR n'ont notamment pas permis d'en faire un outil efficient en termes de continuité écologique).

Gouvernance

La trame verte et bleue ne vivra que si elle est acceptée, si ce n'est unanimement, au moins consensuellement, et par la majorité des acteurs. Il est donc indispensable de **prévoir les dispositifs de concertation, tant au moment de l'élaboration, que dans la gestion**. FNE demande **que soit défini, au niveau national, le cadre des procédures et des lieux de concertation**. L'esprit du « Grenelle de l'environnement », en particulier du groupe 2, doit survivre. Il ne faut pas que tel ou tel acteur, se sentant exclu, vienne ensuite contester le travail effectué. FNE préconise qu'ensuite, le travail initial réalisé dans la concertation soit **conclu par une enquête publique**, avec deux optiques : le constat que le débat a bien eu lieu et qu'il est clos ; et la légitimation de l'opposabilité (voir ci après).

Opposabilité

La réalité de la préservation de la biodiversité suppose la réalité du respect de la trame verte et bleue. Ce respect suppose que cette TVB soit opposable, d'une part à tout acte de construire (droit de l'urbanisme, opposabilité aux tiers), d'autre part à tout acte de réalisation d'équipements et d'infrastructures, sans parler de l'opposabilité aux modes de gestion (mais ceci passera surtout par des actions positives et contractuelles). Compte tenu des règles de décentralisation (non tutelle d'une collectivité sur une autre) et que l'Etat reste un grand aménageur (il va notamment accélérer fortement la réalisation d'infrastructures ferroviaires), FNE considère que cette opposabilité s'entend d'abord au niveau de l'Etat et suppose donc bien des décisions et une garantie de l'Etat (cf. engagement N°73 cité en ouverture de note), au moins pour les orientations générales, en particulier supracommunales.

Ceci pose donc la question de l'opposabilité alors que la TVB n'est pas encore définie. FNE demande la mise en place immédiate de dispositions et procédures, permettant en l'attente, une prise en compte de la TVB par les documents d'urbanisme et les projets d'infrastructures, par exemple :

- **toute grande infrastructure, dont une décision de réalisation doit être prise à compter de ce jour, devra faire l'objet d'une suspension de décision (pendant une durée maximale de un ou deux ans), en l'attente d'une étude spécifique conservatoire en urgence des continuités écologiques à préserver, réhabiliter ou créer.**
- **dans une région ou une zone, où des éléments des deux grandes trames nationales (trame des espèces à grand territoire très sensibles aux grandes infrastructures, trame littorale : voir ci dessus), non encore transcrits dans des documents d'urbanisme, pourraient être menacés en cas d'inaction ou par divers projets ou pratiques, l'Etat pourra décider d'élaborer une protection provisoire sous la forme d'un projet d'intérêt général (PIG), permettant de suspendre toute décision de construction ou de création d'équipement ou infrastructure.**

Rôles de l'Etat et des Collectivités locales

La garantie de l'Etat, clairement évoquée dans l'engagement N°73 précité, suppose que la détermination des orientations générales, et au moins supracommunales de la TVB, soit décidée par un acte de l'Etat. **Il appartient donc à l'Etat d'élaborer et d'arrêter dans un premier temps la première trame nationale et ses 2 composantes d'ici à 2010, et d'autre part les diverses orientations de mise en œuvre au niveau "régional"** (la notion de région pouvant recouvrir des acceptions géographiques diverses à préciser : voir ci-après).

En revanche, conformément aux compétences décentralisées des collectivités territoriales, il leur appartient bien de définir les modalités concrètes fines de la TVB, en particulier au niveau des documents d'urbanisme (SCOT, PLU) et, ensuite de participer à la gestion de la TVB, dans le cadre de la politique contractuelle et financière déterminée par l'Etat.

C'est en ce sens que l'on entend l'engagement N°73, qui évoque une TVB « pilotée localement en association avec les collectivités locales » **Les Conseils Régionaux, les Conseils Généraux, les communes et leurs groupements (comme des communautés urbaines ou des PNR) seront des acteurs clefs associés à l'élaboration de la TVB et en charge de sa mise en œuvre.**

Expérimentation

Compte tenu de la nouveauté du concept, de l'approche, des procédures qui vont en découler, et de l'ampleur des territoires qui en bénéficieront, il semble utile d'accompagner la phase de diagnostic scientifique national par des expérimentations à une échelle locale. Ces expérimentations, menées dans une approche respectant les principes, dont ceux du fondement scientifique et de la gouvernance, devront permettre de mieux comprendre les difficultés, de repérer les bonnes pratiques, de tirer des leçons. Ces laboratoires ne peuvent être mis en place que sur une base volontaire, et dans des situations suffisamment diversifiées. FNE préconise donc le **lancement d'un appel à projets auprès de collectivités locales en cours d'élaboration ou de révision de SCOT** (voire un SCOT approuvé ce qui permettrait de juger de la pertinence actuelle de la démarche notamment sur le plan scientifique) **pour engager des expérimentations de détermination de la TVB à intégrer dans leurs documents d'urbanisme**. L'Etat devra apporter tout son concours tant technique que financier* à ces démarches à mener rapidement (dans les 18 mois).

**ici notons que FNE déplore que l'engagement 78 du Grenelle ne soit pas lancé car l'analyse d'une mission parlementaire sur l'idée d'agence serait utile pour l'avenir de la TVB dont la mise en place va nécessiter de l'expertise et du soutien technique.*

Démarche de projet et évaluation

Compte tenu de l'ampleur de l'élaboration de la TVB, **l'Etat doit se doter d'une structure de projet**, à caractère interministériel, avec un dispositif partenarial de suivi, et un outil indépendant d'évaluation des avancées. La leçon du projet Natura 2000, de ses ratés de lancement, de ses errements initiaux, de l'apport positif de la mise en place (même si ce dispositif s'est révélé trop modeste et hors d'échelle) d'un directeur de projet, incite FNE à préconiser la définition dans la loi des moyens de pilotage et d'accompagnement de ce grand projet, ambitieux et prioritaire.

Ces principes étant posés, et notamment sur la question de l'assise scientifique de l'identification matérielle des zones noyaux et des ECE, il faut examiner quels documents pourront d'une part traduire la TVB et quelle valeur juridique lui conférer, de façon à ce qu'elle puisse s'imposer aux documents d'urbanisme et d'aménagement (SCOT et PLU...) ainsi qu'aux grands projets d'infrastructures (autoroutes, TGV, canaux ...), d'autre part prévoir les mesures et servitudes de gestion nécessaires, ainsi que les modalités de sa mise en œuvre.

Ces objectifs supposent donc une traduction :

- dans le droit des sols, par leur prise en compte dans les documents d'urbanisme, et éventuellement la détermination de projets d'intérêt général en l'attente de l'étude plus détaillée de mesures d'application (création d'un réseau de haies, reconstitution d'une ripisylve, ...)
- dans la définition d'une politique nationale contractuelle incitative et de labellisation...
- dans la mise en place de servitudes et de mesures financières d'indemnisation ou de soutien ;
- dans la mobilisation d'acteurs publics ou privés pour mener des programmes d'action (État, communes, PNR, EPTB, syndicats de rivières, Conservatoire du littoral, ONF, Conseils Généraux via la TDENS, associations de protection de la nature, etc...).

L'idée générale à respecter est de mettre en œuvre, autant que faire se peut, les instruments de gestion de l'espace et de l'occupation des sols existants, en les adaptant à la problématique TVB, sans chercher à créer - sauf lorsque cela s'avère nécessaire - des instruments nouveaux. **Autre point essentiel, le dispositif retenu doit permettre d'associer tous les acteurs à l'élaboration de la TVB.**

Cela permettrait :

- de ne pas faire double emploi avec des instruments existants en utilisant le plus possible les potentialités - nombreuses - de ces derniers ;
- de ne pas créer de strates supplémentaires qui alourdiraient la gestion de la TVB ;
- de ne pas remettre en cause les institutions en place, en adaptant leurs compositions et missions à la problématique TVB ;
- de donner rapidement un cadre éprouvé à la TVB.

Effets juridiques et opposabilité

Traduction dans les PLU

Principe

Le droit de l'urbanisme constituant une restriction à la liberté fondamentale qu'est le droit de propriété, tel que garanti par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, une modification de la configuration de cette restriction ne peut être fondée que sur l'intérêt général, ce dernier étant déclaré après enquête publique.

Au moment du porter à connaissance effectué par l'Etat, qui indique toutes les prescriptions d'ordre supracommunal que le PLU doit prendre en compte, deux voies permettent de restreindre la propriété : soit la restriction a déjà fait l'objet d'une décision prise après enquête publique et l'Etat se borne à en rappeler les termes, en demandant sa retranscription cartographique dans le PLU et, le cas échéant (servitude d'utilité publique), son annexion ; soit l'Etat impose de soumettre des terrains à un statut spécial, sous la forme d'emplacements réservés, afin qu'ils ne puissent pas faire l'objet d'une utilisation future incompatible avec leur future destination. Par ailleurs, en cours d'existence, les mécanismes d'évolution d'un PLU permettent de passer outre une éventuelle opposition des communes, à l'instar de la mise en compatibilité d'un projet déclaré d'utilité publique ou de la révision contrainte dans le cadre d'un projet d'intérêt général.

Le régime du PLU permet, en outre, de définir des zones naturelles et forestières (N) à protéger notamment en raison de leur intérêt écologique, ainsi que des espaces boisés classés (EBC) qui imposent le maintien de la destination de boisement, par le biais d'une interdiction de défrichement et d'occupation des sols incompatible avec cette destination (bâtiments, infrastructures...).

Dispositif

Dans le cas de la trame verte et bleue, FNE propose un dispositif qui tient compte de ces approches, et qui permet, **sur la base d'orientations générales établies au niveau supracommunal, de déterminer précisément dans le PLU, après enquête publique, la cartographie des zones noyaux ainsi que la cartographie et le règlement applicable à des « espaces de continuité écologique » (ECE).**

Un « droit de préemption écologique » pourrait, le cas échéant (et notamment en complément des mesures initiales, en l'absence de leur mise en œuvre ou en cas de menace...) être institué dans tout ou partie des ECE inscrits au PLU d'une commune, au profit de bénéficiaires publics, comme le CELRL, des PNR, Conseils régionaux ou généraux, des établissements publics fonciers, des syndicats de gestion d'espaces naturels, la commune elle-même, etc... Sa mise en œuvre s'inspirerait de l'actuel droit de préemption urbain. Le mécanisme pourrait être étendu aux cartes communales, comme cela existe déjà pour le droit de préemption urbain, « dans un ou plusieurs périmètres délimités par la carte ».

Par conséquent, à l'amont, apparaissent **deux aspects de la détermination des zones noyaux et de ces ECE au niveau du PLU :**

- **des orientations générales établies à un niveau supracommunal, qu'il soit national, écorégional ou régional**, transmises à la commune ou à l'entité compétence en matière de PLU, via le porter à connaissance de l'Etat ou déjà retranscrites dans le SCOT ou imposées à elle dans le cadre d'une mise en compatibilité ou d'un projet d'intérêt général ;
- l'étude d'environnement du rapport de présentation du PLU et, pour ceux qui doivent en faire l'objet, l'évaluation environnementale, doivent permettre d'affiner les orientations et schémas prédéfinis.

Sur la base de ces éléments, le PLU pourra déterminer précisément les zones noyaux et les ECE à prévoir (cartographie et règlement).

Une approche similaire, adaptée à leur régime, peut également s'appliquer aux territoires couverts par une carte communale.

Règlement national d'urbanisme

Il ne faut pas oublier d'envisager le cas des territoires qui ne sont pas couverts par un PLU ou une carte communale approuvée, ce d'autant moins que cela concerne près de la moitié des communes métropolitaines, dans des zones rurales et naturelles, où peuvent exister préférentiellement des zones noyaux peu dégradées et des besoins de continuité écologique. Dans cette hypothèse, il conviendrait de compléter le règlement national d'urbanisme (RNU) par une disposition *ad hoc* (voir proposition actuelle du COMOP), afin d'éviter que des autorisations d'utilisation des sols compromettent ces zones noyaux et continuités, le cas échéant en classant cette disposition au titre des dispositions d'ordre public (et non supplétives) de façon à l'imposer à une commune dont le document d'urbanisme n'aurait pas tenu compte de ces espaces fonctionnels. Pour limiter le risque de flou sur le terrain, il semble préférable d'imposer ce régime dans le cadre d'un document soumis à enquête publique ayant déterminé des orientations générales applicables pour assurer la trame verte et bleue, à un niveau national, écorégional ou régional. Il reste toutefois envisageable de ne pas se référer à un tel document.

Deux voies peuvent donc être envisagées dans ce cadre :

- soit définir une disposition d'ordre public du RNU, qui se référerait à un document d'orientations générales et qui s'appliquerait sur tout le territoire couvert par ce document, qu'il soit ou non couvert par un document d'urbanisme ;
- soit s'en tenir à ce seul document d'orientations générales et, dans l'esprit du régime des directives paysagères, l'imposer directement aux autorisations d'occuper le sol dans un rapport de compatibilité s'il n'y a pas de document d'urbanisme « relais » ou, si un tel document existe, l'imposer à ce document d'urbanisme et contraindre par son biais les autorisations d'occuper le sol ou enfin, si ce document d'urbanisme existe et qu'il n'a pas intégré les contraintes de ce document d'orientation, l'imposer directement aux autorisations d'occuper le sol en passant outre l'existence du document d'urbanisme.

NB : le passage à l'enquête publique au stade des PLU (à une échelle précise de l'ordre du 1/5000^{ème}) aura pour avantage de régler la question de l'opposabilité aux tiers de certaines mesures de conservation comme Natura 2000.

Les orientations générales de détermination de la trame verte et bleue

Compte tenu de leur nécessaire ancrage territorial, on comprend mieux la nature que peuvent prendre **les orientations générales de niveau national, écorégional ou régional : dès lors** que des obligations précises découleront des PLU, des cartes communales ou du RNU, ces orientations **peuvent se traduire par un document méthodologique national et par des documents cartographiques schématiques, non directement opposables aux tiers**. On resterait donc dans le domaine des schémas, sur fond de grande échelle (1/100000^{ème} voire 1/500000^{ème}).

Compte tenu du déficit de connaissance général et de la gravité de la crise de la biodiversité telle qu'elle est révélée notamment par le bilan sur l'état de conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire sur le territoire français (MEEDDAT, 2008), ces schémas doivent être élaborés en intégrant le principe de précaution : cette cartographie schématique doit intégrer les potentialités écologiques des espaces, notamment en prenant en compte les biotopes favorables à des espèces ou cortèges menacés et les connaissances naturalistes anciennes. Le principe doit être **une cartographie schématique large, affinée (et non complétée) ensuite aux niveaux opérationnels (SCOT, PLU)**.

L'opposabilité aux tiers passerait nécessairement par des normes relais (PLU, cartes communales, RNU), assorties de recommandations de réglementation et de gestion (NB : sont notamment exclus les SCOT, non opposables aux tiers). Et c'est donc ces documents qui utiliseront une précision d'échelle progressivement plus fine au fur et à mesure que l'on se rapprochera du cadre communal, voire parcellaire.

Ces orientations générales indiqueront, conformément à la définition de la loi (voir ci-dessus), **la consistance de la TVB au niveau considéré** (national, écorégional ou régional).

Ces orientations indiqueront ensuite, au regard de **la cartographie schématique, les recommandations de prescriptions, de réglementations et de modes de gestion.**

Après examen, en tenant compte de dispositifs déjà existants, et hormis les deux trames nationales (espèces « menacées », au sens UICN, à grand territoire ; trame littorale), des diverses hypothèses possibles de mode de détermination de ces orientations générales, FNE propose de s'en tenir à une approche « régionale » fondée sur des réalités biogéographiques (évoquées dans le relevé de décision du groupe 2 du « Grenelle »). La notion d'écorégion est déjà présente en droit français sous au moins deux formes : les bassins hydrographiques et les régions biogéographiques au titre de la directive « Habitats » :

- La notion de bassin est parfaitement intégrée, tant par les acteurs concernés du domaine de l'eau, à commencer par les élus locaux, que par le droit, avec en particulier les SDAGE. Les bassins sont, en effet, des lieux de concertation entre acteurs, mobilisés pour la détermination d'orientations générales de gestion de l'eau sous toutes ses formes, en particulier comme milieu écologique. La mise en œuvre des orientations du SDAGE est faite par les collectivités territoriales, en particulier celles constituées directement avec un objet de gestion d'une masse d'eau, en général via un SAGE : syndicat de rivière, EPTB, ... **On peut considérer que les SDAGE et les comités de bassin pourraient être des outils adaptés de détermination et encadrement de la trame bleue. Il semble donc pertinent et de bonne politique de laisser ce dispositif se mobiliser pour la trame bleue, sous réserve de bien compléter leurs orientations et d'adapter leur gouvernance en ce sens, via une actualisation de la législation y afférant.**
- Une démarche similaire peut être proposée pour la trame verte, en se calant sur l'enveloppe des régions biogéographiques de la directive « Habitats ». Dans la mesure où ces quatre régions biogéographiques ne semblent pas recouvrir des réalités socio-économiques, il est préférable de rappeler qu'il existe certaines réalités écorégionales, comme les massifs (*cf.* les comités de massifs mis en place dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire) ou les façades maritimes (il existe une association des collectivités de l'« Arc Atlantique »). Dans cette logique, **il est donc proposé, d'établir des schémas écorégionaux d'aménagement et de gestion (SEAG) de la trame verte, déterminant la trame verte sur l'écorégion considérée, soumis à enquête publique et s'imposant de ce fait aux documents d'Etat, comme les DTA, directives paysagères, ou des collectivités locales, comme les SCOT, PLU, chartes des PNR, etc...**

Compte tenu de la consistance même de la trame verte et bleue, qui comporte donc des espaces aquatiques ou zones humides d'une part, et des espaces de terre ferme d'autre part, on peut envisager trois approches :

- **soit considérer comme écorégions les bassins hydrographiques existants et confier la mise au point des schémas de la trame verte à l'Etat (préfet coordonnateur de bassin)**, ce qui aurait l'avantage d'être très rapidement opérationnel, et dans ce cas, il y aurait donc un document parallèle et complémentaire des SDAGE. Il conviendrait alors de créer des dispositifs à l'échelle du bassin, pour la concertation (comité écorégional de bassin) et pour le suivi scientifique (conseil scientifique écorégional de bassin). L'intérêt est que ces types d'outils existent pour l'eau dans les bassins et sont bien connus des différents acteurs. **La TVB résulterait, donc, sur le même périmètre géographique du bassin, d'une part de la trame bleue (SDAGE) et d'autre part de la trame verte (SEAG de la trame verte)**. La mise en œuvre de ces deux schémas pourrait être réalisée, soit directement dans les documents d'urbanisme, soit avec une phase intermédiaire de mise en cohérence à l'échelle de la région administrative effectuée par un comité dédié réunissant l'ensemble des acteurs.
- **soit avoir une approche nouvelle intégrant la dimension biogéographique**, et dans ce cas, **il faudrait délimiter des écorégions** (soit très vastes en se calant sur les limites des biorégions européennes, déterminées dans la directive « Habitats », soit en une dizaine d'écorégions à caractère socio-économique marqué). Cette délimitation ne pourrait relever que de la loi. Dans ce cas, il faudrait mettre en place des instances de concertation (comité écorégional) et d'expertise scientifique. **L'outil cadre** devrait, lui, être créé, sous la forme **d'un Schéma Ecorégional d'Aménagement et de Gestion (SEAG) de la TVB**. L'avantage d'une telle démarche, c'est de bien penser un outil adapté aux enjeux recherchés. Son inconvénient serait la cohérence avec des SDAGE élaborés à une échelle différente, ce qui entraîne des problèmes de recouvrement. Toutefois, cette difficulté serait surmontée si les SEAG jouaient deux rôles : celui de cadrage direct de la TV ; celui d'orientations de la TB pour les SDAGE. Les SDAGE devraient donc tenir compte des orientations de ces SEAG en particulier pour la TB. Une adaptation du cadre juridique des SDAGE serait alors nécessaire.
- **soit élaborer des orientations pour la TVB au niveau des régions administratives**. Dans ce cas, des orientations nationales devront assurer la cohérence des approches et un dispositif national devra garantir les continuités suprarégionales. De plus, ces documents régionaux devront tenir compte des SDAGE, ce qui serait d'autant plus cohérent si les SDAGE étaient l'outil de cadrage de la TB. Cette hypothèse présente l'inconvénient de ne pas tenir compte de toutes les réalités écosystémiques et, en particulier, des continuités suprarégionales. Elle pose aussi la question du débat entre l'ensemble des acteurs concernés car il n'existe pas d'instance de concertation à cette échelle. Certains pourraient aussi s'inquiéter que la coïncidence d'une collectivité (le Conseil Régional) et de ce périmètre ne donne trop de poids et d'influence à cet acteur par rapport aux autres partenaires Etat, ONG, monde économique et social. Il pourrait d'ailleurs en résulter une ambiguïté entre le rôle de l'Etat et celui de cette collectivité, remettant en cause les principes évoqués en première partie de la présente note. En tout état de cause, pour avancer dans cette hypothèse, il conviendrait de réfléchir en même temps sur la gouvernance à mettre en place (rôle des CSRPN, création d'une instance sociétale) et sur la façon de répondre aux principes ci-dessus rappelés et notamment celui de l'opposabilité.

FNE propose donc de poursuivre la réflexion sur ces hypothèses, tout en constatant notamment, que les actuels bassins sont assez proches des réalités biogéographiques et que la trame bleue peut globalement être considérée comme un bon support de la trame verte, et que, au regard de la rapidité de mise en œuvre souhaitée qui suppose un certain pragmatisme, il serait préférable de s'appuyer sur des situations et procédures existantes et connues, pratiquées par les acteurs, comme le dispositif existant SDAGE/SAGE.

Dans tous les cas, la mise en œuvre des SDAGE intégrant la TB et des SEAGTV ou de schémas au niveau des régions administratives, relèvera des collectivités territoriales compétentes, dans leurs cadres d'actions respectifs (communes et établissements publics de coopération intercommunale), ainsi que des établissements publics et autres institutions de gestion de projets (PNR, syndicats de rivière, de gestion d'espaces naturels...). L'Etat fixera la méthodologie nationale et garantira la cohérence de mise en œuvre ainsi que les objectifs de résultats.

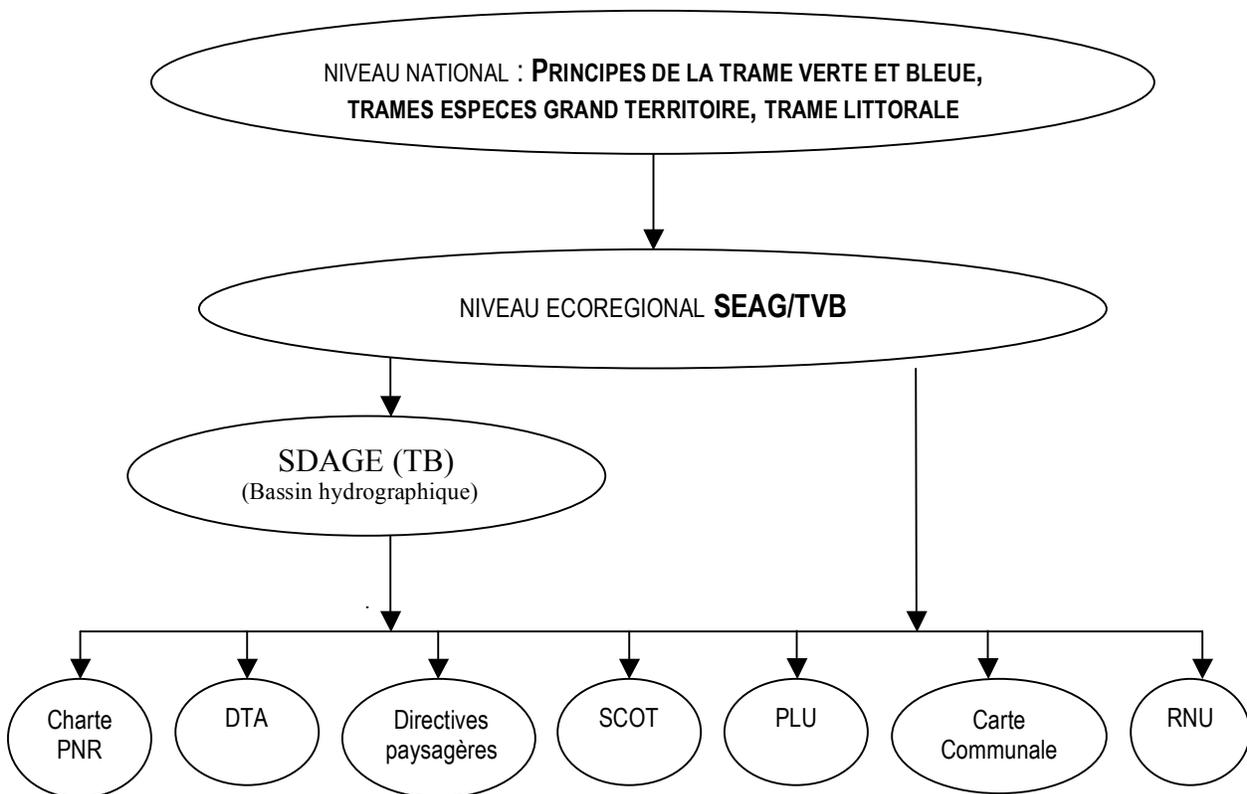
En conclusion, dispositif proposé à la réflexion par FNE, LPO, Ligue ROC

1. **au niveau national** : en prolongement de la loi d'orientation Grenelle à venir, **une loi** qui explicite **le concept de trame verte et bleue** et **le cadre d'application** (le niveau des schémas, la traduction dans les codes de l'urbanisme et de l'environnement, et la hiérarchie des normes, l'opposabilité au tiers, l'orientation cartographique correspondant à la première trame verte et bleue à l'horizon 2010), ainsi que **les différents outils ou concepts secondaires** (zones noyaux, zones de restauration, espaces de continuité écologique/ECE, droit de préemption écologique). La loi confirme la vocation des SDAGE à déterminer la trame bleue et prévoit les adaptations nécessaires. Elle crée aussi les SEAGTV (ou SEAGTVB), avec leur objectif, contenu et organisation, et en fixe l'échelle (nationale, écorégion, bassin hydrographique ou région administrative). Elle renvoie sur la méthodologie nationale. **L'Etat engage par ailleurs, d'une part, un inventaire exhaustif (à 90%) des zones ayant un rôle pour les espèces menacées au regard des critères UICN reconnus mondialement et, d'autre part, l'élaboration rapide (2010) de la première trame nationale (celle des continuités écologiques pour les espèces menacées à grand territoire et de la trame littorale).** L'Etat met en place une démarche de projet et lance un appel à expérimentations à l'échelle de SCOT.
2. **au niveau supracommunal ou infranational (« régional »)** : des schémas soumis à enquête publique et arrêtés par l'Etat
 - **hypothèse 1 : des schémas écorégionaux d'aménagement et de gestion de la TVB** explicitant les orientations générales concernant la trame verte et bleue (avec lesquels les SDAGE devront être rendus compatibles afin d'intégrer des orientations en termes de TB), fondée sur les espaces **à enjeux forts pour les espèces menacées** - zones noyaux - et des espaces de continuité écologique (ECE). Ces schémas seraient menés dans un cadre nouveau d'écorégions à déterminer (soit les grandes régions biogéographiques européennes, soit des écorégions plus petites, s'appuyant sur des réalités écologiques et socioéconomiques).
 - **hypothèse 2 : des SDAGE** (trame bleue) et **des SEAGTV** (schémas écorégionaux d'aménagement et de gestion de la trame verte) explicitant les orientations générales concernant la trame verte et bleue, fondée **sur les espaces à enjeux écologiques majeurs** - zones noyaux -, **sur les masses d'eau** - zones noyaux - et **des espaces de continuité écologique (ECE)**. Ces schémas sont menés dans le cadre des bassins hydrographiques existants, avec un lieu de concertation adapté pour la trame verte (un comité écorégional de bassin pour la TV, sa composition sera paritaire et équilibrée), aux côtés des comités de bassin (mobilisés sur la trame bleue), s'appuyant sur une instance scientifique adaptée (un comité scientifique écorégional) pour la TV, aux côtés du comité scientifique de l'agence de l'eau considérée ; la législation encadrant les SDAGE devant être actualisée pour intégrer la TB.
 - **hypothèse 3 : des schémas régionaux de la TVB, compatibles avec les SDAGE pour la trame bleue**, approuvés par les préfets de régions après enquête publique. Leur élaboration sera réalisée par un comité régional de concertation dédié. Ces schémas seront fondés sur les espaces **à enjeux écologiques forts pour les espèces menacées** - zones noyaux - sensibles ou soumis à conservation et/ou protection et les masses d'eau et des espaces de liaison et de connectivité/continuité écologique (ECE).

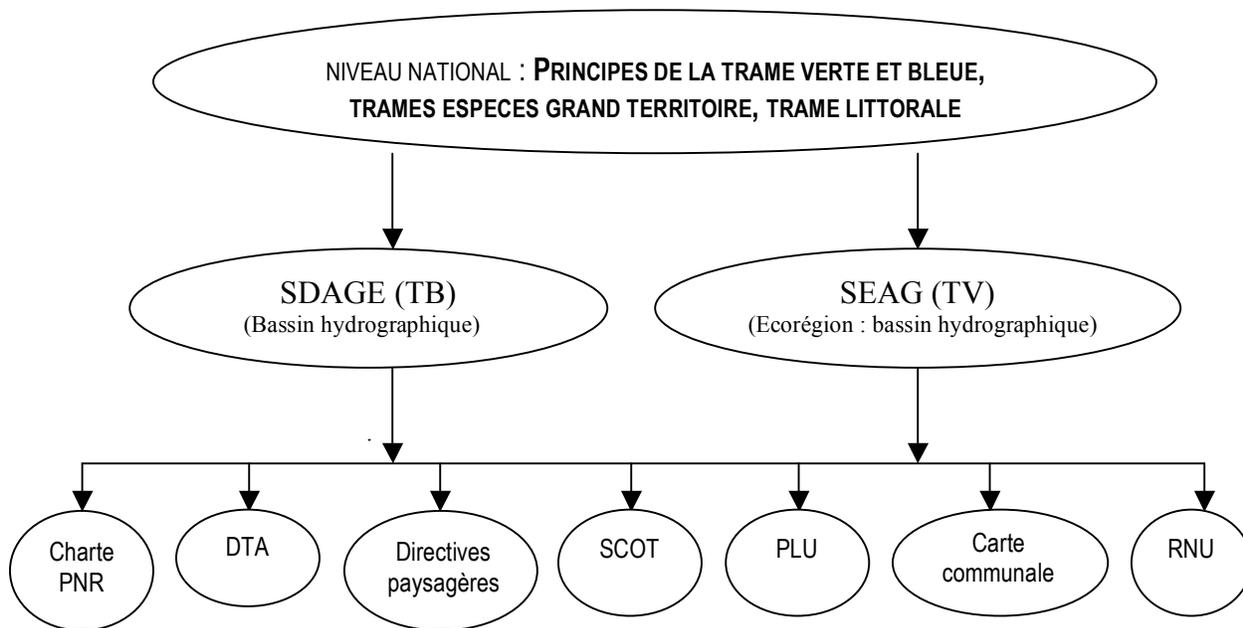
3. **au niveau local ; les SCOT et surtout les PLU** (et cartes communales), compatibles avec les schémas précités : **les zones noyaux** avec leur(s) moyen(s) de préservation (existant ou à venir), **les espaces de continuité (ECE)** avec des obligations opposables aux tiers (dans le cadre des documents d'urbanisme et du RNU). Possibilité de créer des zones d'application d'un **droit de préemption écologique au profit de personnes publiques s'engageant à gérer les espaces ainsi acquis** ;
4. **pour la préservation opérationnelle : des projets d'intérêt général et emplacements réservés** afin de préserver provisoirement, en l'attente d'études de PLU ou d'actions concrètes de protection ou de gestion.
5. **Un dispositif de gestion de la TVB** devra être élaboré, via une labellisation des espaces nécessitant une gestion conservatoire. Ce dispositif devra être garanti par l'Etat qui devra prévoir le financement de toutes les mesures de gestion nécessaires à la préservation de ces espaces.

On trouvera ci-après trois synopsis esquissés pour illustrer les trois hypothèses (cf. page 11).

Esquisse hypothèse 1



Esquisse hypothèse 2



Esquisse hypothèse 3

