



Acceptabilité et faisabilité d'une politique stratégique de trame verte et bleue en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Document : Des enseignements du projet

Des enseignements du projet :

- Enseignements du projet de manière globale
- Un processus d'interaction Sciences / Société
- Des pistes et des outils simples et opérationnels en faveur d'une solidarité écologique
- Des points de vigilance

Les effets positifs du projet :

Parmi les premiers effets du projet et de sa méthode (multiplicité des acteurs, mise en situation de coproduction), il apparaît que la biodiversité et notamment sa déclinaison « Trame verte et bleue » peut mobiliser tous les partenaires de manière transversale et transectorielle.

Cette méthode appliquée à la TVB favorise une approche transversale de fond, mais aussi transversale dans sa forme de traduction dans les politiques publiques : elle concerne ou peut concerner chaque champ d'actions.

Avancer en marchant, une approche chemin faisant : de la difficile position instable à la création de visions communes ?

Sur la base de premiers éléments scientifiques présentés dans le projet (sur la biodiversité, la connectivité, les enjeux connus, les évolutions ...), il a été fait le pari que chaque membre du groupe projet arriverait, dès la première réunion de production, avec sa propre vision, sa propre définition de la trame verte et bleue.

Le résultat des travaux confirme ce présupposé et a ouvert, dès la première réunion du Groupe général (4 décembre 2008), deux perceptions :

- celle d'une vision globale, plaçant la biodiversité dans la dimension plus large de l'aménagement du territoire et de la gestion des milieux (*version plus large intégrant la question de la biodiversité dans les politiques publiques*)
- celle d'une vision plus instrumentale, fondée sur les outils de cartographie et les inventaires naturalistes, s'inscrivant dans une approche plus classique de la protection de la nature et de la connectivité entre les milieux (*version plus en demande d'un principe standard de type inventaires précis, cartes, puis concertation*)

Mots clés :

Humilité face aux connaissances

Manque de connaissances

Appréhension des diversités techniques et sociales

Document : Des enseignements du projet

Enseignements du projet de manière globale

Mais il ressort de la confrontation de ces deux approches une forte complémentarité qui repose sur les principes suivants :

- La question de la fonctionnalité, des processus écologiques à préserver et à intégrer dans les politiques publiques : « Quelle est la pertinence de la reconnexion des milieux face aux enjeux d'érosion de la biodiversité ? »
- Le cadre d'une politique d'aménagement du territoire qui vise à :
 - rechercher des alternatives conciliant activités humaines, urbanisation et biodiversité questionnant ainsi l'urbanisme dans ses formes actuelles, notamment dans des zones de fort développement (identifié comme 1^{ère} cause de la baisse de la biodiversité dans la région PACA)
 - dépasser le seul champ des espaces sanctuarisés (parcs naturels, réserves, sites protégés...) pour mieux s'en servir en s'appuyant sur les axes d'amélioration de prise en compte de la biodiversité et des connectivités dans les choix d'Aménagement du Territoire.

Sur cette base et au bout de 18 mois de travaux, les points suivants d'enseignement ressortent clairement au regard des objectifs initiaux du projet visant à cibler la faisabilité et l'acceptabilité de la Trame Verte et Bleue :

- Un processus d'interaction Sciences /Société
- Des pistes et des outils simples et opérationnels en faveur d'une solidarité écologique
- Des points de vigilance

La diversité des acteurs crée l'opportunité d'une approche fondée sur la qualité de la matrice et a pour conséquence constatée d'enrichir et de dépasser une option qui serait essentiellement fondée sur les techniques cartographiques, perçue comme pouvant être trop partielle en raison des nombreuses incertitudes scientifiques. L'approche produite par le groupe repose avant tout sur l'importance de la qualité de matrice écologique pour intégrer la diversité des fonctions écologiques et des services qui en découlent
(hybridation science/société)

Cette ouverture favorise la reconnaissance explicite des incertitudes scientifiques, l'élaboration d'un langage commun favorable à une appropriation des enjeux (au niveau régional, interrégional et international), passage obligé créant la nécessité partagée d'une application plus locale ou localisée
(légitimité d'action)

En découle un besoin au cœur du processus :

- de s'inscrire dans le long terme (notion de préparation à la phase d'application qui devient utile et nécessaire)
- de donner corps (prêts à travailler sur des suites de plus en plus concrètes qui, même simples, sont inscrites et comprises dans leur contexte plus global)
- de favoriser l'implication des acteurs à la réalisation et aux choix qui en découlent en tenant compte des variables pré-évaluées. (un porter à connaissance relayé traduit une implication locale favorisée ?)

Mots clés :

- Agir sur la mise en œuvre d'une trame :
- Pertinence de niveau de mise en œuvre
 - Rôle clé des acteurs (échantillonnage d'acteurs opérationnels à rechercher)
 - Reproductibilité
 - Acceptabilité

Qu'il s'agisse du groupe «élus » (qui a fait l'objet d'un traitement spécifique par réunion régionale et entretiens) ou qu'il s'agisse des autres groupes sociaux (réunis au sein du groupe général ou de la cellule d'appui technique), l'analyse des réactions, réponses, positionnement, propositions, frustrations, motivations, ressentis observés... légitiment et jouent en faveur de la proposition de création systématique d'une phase préalable à la mise en œuvre .

Cette phase préalable de partage des enjeux et d'apprentissage mutuel apparaît comme stratégique avant l'engagement d'une démarche de type Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) dont découle la Trame Verte et Bleue.

Ceci vaut également pour une démarche de SCOT ou de PLU, où il apparaît nécessaire au préalable de partager une vision commune des enjeux de l'Aménagement du territoire et de la biodiversité .

Cette phase préalable permet de bouger les lignes, de tirer les enseignements et les limites dont il est nécessaire de tenir compte pour la phase d'application (expression des résistances ou des points de blocages par professions, marquage des limites à ne pas dépasser susceptibles de bloquer ici ou là le processus, identification des potentialités par acteurs, par thèmes, voire par zones).

Le Projet « Acceptabilité et faisabilité d'une politique stratégique de TVB en PACA » a joué ce rôle à différentes étapes et favorisé ainsi le passage à la phase opérationnelle dans un contexte plus clair des positions et attendus de chacun.

Mots clés :

- Agir sur la mise en œuvre d'une trame :
- Gouvernance
 - Préalable à la mise en œuvre / outil
 - Reproductibilité

L'interaction est une des clés du projet :

Si on la retrouve à plusieurs niveaux (méthode d'animation des ateliers, travaux du Comité de pilotage, de la Cellule d'appui technique,...), c'est surtout au niveau du choix d'interaction permanente entre référents scientifiques et avancement des travaux que l'apport et l'enseignement sont déterminants.

Ces référents scientifiques dans le cadre du Projet représentent des institutions de premier plan : IMEP-CNRS, le CEFE-CNRS**, le CEMAGREF***.

Les porter à connaissances scientifiques (réalisés par les référents scientifiques appuyés par l'ARPE, en bénéficiant également des données du CRIGE) présentés notamment lors des plénières ont été guidés dès la fin de la 1^{ère} réunion du Groupe Général par les résultats de leurs travaux.

Cet échange, qui s'est poursuivi pendant les 18 mois (mais qui en retour d'expérience aurait pu être mieux valorisé ou visible), permet un réel calage interactif des apports scientifiques aux demandes et questionnements du Groupe Général.

Cela fonctionne dans un sens de confirmation ou d'infirmité des pistes proposées pour le groupe de travail : pré-diagnostic et état des lieux se forment en réponse dynamique et non plus en données fixes.

Une attention particulière doit être portée sur l'accompagnement scientifique du projet :

En retour d'expérience, il est précisé que ce mode opératoire nécessite de rechercher, outre l'expertise scientifique du ou des référents, un profil d'ouverture d'esprit, d'écoute et de capacité élevée de remise en question qui rendent ce fonctionnement possible.

Pour le Projet " Acceptabilité et Faisabilité d'une politique stratégique de TVB en PACA", cela a été rendu possible grâce aux personnes suivantes qui ont joué un rôle déterminant par leur investissement :

- Thierry Tatoni - IMEP-CNRS
- Raphaël Mathevet (assisté de Ruppert Vimal, Doctorant) - CEFE-CNRS
- Philip Roche - CEMAGREF

Cette interaction est favorisée par une ingénierie de projet de niveau confirmé.

Mots clés :

- Agir sur la mise en œuvre d'une trame :
- Pertinence des interactions dans la méthode
 - Rôle clé des acteurs au cœur de l'ingénierie
 - Reproductibilité
 - Acceptabilité

Document : Des enseignements du projet

Des pistes et des outils simples et opérationnels en faveur d'une solidarité écologique*

* La notion de solidarité écologique mise en avant par des membres du projet traduit l'étroite interdépendance entre toutes les composantes d'un territoire. Elle s'entend ici dans une acception large qui intègre non seulement la dimension écologique mais également les dimensions culturelle, paysagère et socioéconomique...En découle des pistes opérationnelles :

La matrice :

La proposition du groupe consiste ici à dépasser une approche de conservation de la biodiversité basée sur des sanctuaires de nature reliés par des corridors pour s'intéresser davantage à la nature ordinaire et aux fonctions écologiques. Aussi, l'importance de préserver la qualité de la matrice écologique a été soulignée lors du processus. Il s'agit ainsi de mieux intégrer la biodiversité et de mieux penser la diversité de ce qu'elle recouvre dans l'aménagement du territoire.

Un parti pris et 3 principes d'intervention :

Le parti pris d'éviter d'ajouter une nouvelle strate au millefeuille réglementaire existant se met en œuvre dans 3 principes d'intervention cumulés et indissociables :

- Appréhender les espaces naturels protégés comme outils nécessaires mais non suffisants
- Utiliser les leviers offerts par les documents d'urbanisme et d'Aménagement du Territoire
- Privilégier pour chaque activité humaine le contrat, le Conseil, l'accompagnement, qu'il s'agisse d'agriculture, d'infrastructures de transport, des modes d'urbanisation, de gestion de l'eau et des milieux aquatiques, ...

Des effets cumulés :

Se projeter, dans le cadre de scénarii prospectifs, permet à petite échelle de mieux s'approprier les enjeux et d'accepter la mobilisation des outils adaptés- idée d'interdépendance régionale et locale- . Ces mises en œuvre au niveau local agiront au final à grande échelle par effets cumulés.

Mots clés :

Agir sur la mise en œuvre d'une trame : Faisabilité, Outils, Actions et leviers

Document : Des enseignements du projet

Des pistes et des outils simples et opérationnels en faveur d'une solidarité écologique

De nombreux outils existent déjà, mais il s'agit de renforcer leur cohérence et leur complémentarité :

La diversité des acteurs du projet a permis d'ouvrir les pistes d'une diversité d'outils et de leviers d'actions existants à adapter (et adaptables à la TVB), comme les outils fonciers agricoles, les espaces boisés classés, les mesures agro-environnementales...

Si cette capacité de production peut avoir pour limite le profil des personnes et leurs domaines d'interventions, elle est porteuse d'une réelle richesse et semble reproductible et adaptable : ce potentiel offre un panel par type de politique publique, à utiliser ou non suivant les opportunités, à éviter suivant les blocages, à développer suivant les enjeux ou les zones ou les acteurs.

La vision de la TVB PACA qui inclut la notion de corridor mais la dépasse aussi, a permis d'identifier que, dans chacun des domaines, et à condition que les acteurs participants soient représentatifs et en capacité de décider et de relayer, il existe une multitude d'outils qui permettent d'agir sur les dynamiques du vivant.

Une ingénierie de projet :

Management de projet, niveau des animateurs, coordination, conseil et pilotage, sensibilisation et information sont des clés techniques et budgétaires incompressibles à échelle régionale ou locale.

Dans le cas de ce projet, l'ingénierie était assurée par les Directeurs des Parcs Alpilles Luberon Verdon Camargue et Queyras et dotée de 2 directeurs référents permanents (Didier Olivry et Carine Ritan), avec l'accompagnement du cabinet Prospica (management et gouvernance, Yvan Gerbaudo).

Mots clés :

Agir sur la mise en œuvre d'une trame : Faisabilité, Outils, Actions et leviers

5 points clés de vigilance ont été ciblés en particulier sur la base du retour d'expérience :

- Écologie du paysage, technicité naturaliste et évolution de l'expertise
- Les acteurs directs et la TVB
- Posture d'animateur
- Agriculture et TVB
- Élus et pression foncière

Écologie du paysage, technicité naturaliste et évolution de l'expertise :

L'écologie du paysage propose des cadres d'analyse et un modèle pédagogique extrêmement puissant : le modèle « Tache Corridor Matrice ».

Dans le déploiement de la Trame Verte et Bleue, le milieu naturaliste et scientifique mobilise ce modèle qui se prête bien à une mise en mathématique, sa projection cartographique étant facilitée par la généralisation des outils géomatiques, dans l'objectif d'assurer le plus souvent le déplacement des espèces animales d'une tache à une autre.

Cependant, de nombreux scientifiques de l'écologie de la conservation considèrent que ce modèle simplifie la représentation de processus très complexes en ne prêtant pas assez d'importance à l'intérêt crucial de préserver la qualité de la matrice pour le maintien des fonctions écologiques et qu'il crée ainsi une dichotomie excessive entre des espaces favorables et des espaces considérés comme hostiles. Dans un tel contexte de complexité et d'incertitudes scientifiques, la place de l'expertise dans le processus est un point important.

L'alternative qui apparaît est soit la mise en œuvre d'une approche technique basée sur l'expertise et d'éventuelles consultations des acteurs soit une approche de co-construction mobilisant l'expertise scientifique et naturaliste mais aussi la connaissance et le point de vue des autres acteurs du territoire.

Un tel dispositif participatif peut conduire à élargir le cadre conceptuel de la Trame Verte et Bleue en discutant des valeurs et des contenus des enjeux révélés, rendus accessibles lors du processus. La notion de Trame Verte et Bleue appelle alors un questionnement plus vaste sur la place à donner à la biodiversité et aux processus écologiques dans notre manière de penser l'aménagement du territoire.

Dès lors l'enjeu repose sur les conditions de production de consensus : il s'agit d'éviter les risques d'instrumentalisation.

Aussi, parce qu'il est difficile d'objectiver les dimensions écologiques de la Trame Verte et Bleue au-delà des questions de corridors, il convient :

- d'une part, de clarifier très tôt la distinction de ce qui relève (a) du modèle scientifique, (b) de l'outil de planification et (c) de l'objet support de la réflexion et de la mobilisation des acteurs du territoire,
- et d'autre part, d'impliquer et de maintenir l'engagement des naturalistes et scientifiques pour éviter que le processus ne se repose exclusivement sur les constructions sociales des enjeux par les différents participants.

Les acteurs directs (agriculteurs, forestiers, chasseurs, propriétaires, etc. ...) et la Trame Verte et Bleue :

La mise en œuvre d'un projet de Trame Verte et Bleue se base grandement sur l'appropriation et l'acceptabilité des populations locales.

Son élaboration participative permet de mobiliser, dynamiser, renouveler, développer les réseaux sociaux afin de faciliter ultérieurement la distribution des rôles, des responsabilités voire même le contenu d'éventuels contrats.

La crainte d'un nouvel encadrement technique, administratif et scientifique des pratiques peut générer des incompréhensions voire des conflits auprès des détenteurs du droit de propriété ou du droit d'usage des espaces concernés.

La concertation se doit alors de favoriser la clarification des enjeux avec les acteurs clés, leurs représentants et leurs bases, sur les modalités conceptuelles et les actions concrètes de la TVB.

Il s'agit de s'assurer qu'au cours du dialogue les acteurs se sentent concernés (par le devenir de la biodiversité) afin de favoriser pour la suite leur engagement (dans la pratique).

Posture d'animateur :

Dès les premières productions du groupe, la richesse, la diversité, et l'envie qui se dégagèrent des travaux des membres du groupe général, ont eu pour effet de développer un sentiment de responsabilité supplémentaire au sein de l'équipe assurant l'ingénierie du projet.

Il s'est agi de ne pas trahir cette richesse, de favoriser sa continuité, de rebondir sur les nouvelles pistes et nouvelles visions qui s'en dégagèrent, même si celles-ci semblaient pouvoir receler des divergences avec des approches plus « conventionnelles » du sujet.

A découlé de ceci un portage pro-actif marquant, parfois avec insistance trop lourde : ceci a pu s'illustrer au travers du souhait de faire confirmer plusieurs fois au groupe général ses positions, notamment sur une approche fonctionnelle ou de matrice.

Afin d'éviter le risque que cette posture apparaisse aux yeux des participants du projet comme une volonté de l'équipe d'animation d'orienter les échanges, il semble important de porter une attention particulière sur une posture d'écoute et d'ouverture permanente.

Agriculture et TVB :

Ce point interroge particulièrement 2 axes .

Le premier est le mode de saisine initial et l'importance que l'organisme (au-delà de son représentant) peut, à un moment T, être amené à apporter au sujet (fin 2008 la TVB n'était pas un sujet fondamental d'actualité si ce n'est pour les naturalistes ou les scientifiques).

Le second réside dans la problématique même des modes de gouvernances multi-acteurs qui impose un choix de panel par domaine (décidés par le Comité de pilotage en Octobre 2008).

Ces 2 points ont été sources de décalage à l'avant dernière étape du projet. D'une part le Grenelle et la TVB étaient alors vécus comme une potentielle contrainte supplémentaire pouvant peser sur les agriculteurs dans un contexte très élevé de crise sans précédent sur le monde agricole, et d'autre part le groupe projet arrivait à la phase mise en œuvre, choix et confirmation des outils potentiels à mettre en œuvre.

Dans ce contexte, il s'est dégagé fin 2009 une réelle crainte de contrainte supplémentaire qui a pu se matérialiser notamment par des courriers d'opposition aux résultats du projet sur le volet agriculture.

A l'analyse, il est à retenir notamment ce point fondamental qui semblait être intégré mais qu'il est donc important de rappeler : si la TVB au sens du projet PACA propose d'appréhender toutes les composantes du territoire pour être envisagée et mise en œuvre et non pour figer toutes ces composantes, elle pose plusieurs principes, et notamment celui du rôle de rempart que joue l'agriculture contre l'urbanisation.

Si ce point semble partagé avec les représentants du monde agricole, le point d'achoppement semble résider dans le type de pratique ou les servitudes qui seraient susceptibles d'être imposées dans les zones traduites dans les PLU ou les SCOT comme particulières pour la TVB. Il semble donc nécessaire de renvoyer aux leviers d'actions volet agricole, pour noter que le Projet " Acceptabilité et Faisabilité d'une politique stratégique de TVB en PACA" propose des outils à adapter au cas par cas, favorisant contrats, gouvernance au niveau local, conventions, animation.

Élus et pression foncière :

Outre le groupe d'élus (10 sur 100) invités à participer aux travaux, deux phases du projet ont contribué à cerner des points de faisabilité ou de blocages avec les élus : la réunion spécifique du 4 décembre 2009 puis de décembre à février 2010 une série d'entretiens ciblés.

Pour faciliter une plus forte mobilisation des élus, plusieurs pistes semblent nécessaires :

- rendre le discours accessible et audible
- travailler avec les élus et/ou les réunir au niveau le plus local possible,
- sensibiliser leurs collaborateurs pour développer les vecteurs d'influences,
- s'appuyer sur la notion du cadre de vie comme vecteur positif de ces politiques publiques.

S'il semble nécessaire de noter un point très positif sur les potentialités fortes et les atouts présentés par les élus en terme de faisabilité pour intégrer notamment plus de biodiversité dans les politiques publiques, un point fort de vigilance demeure : le foncier.

Les élus dans leur grande majorité ont manifesté les limites liées à une pression foncière extrêmement élevée dans cette région et suivant les secteurs. En demande d'outils, de porter à connaissance accessibles, ils se sentent avant tout démunis pour résister à cette pression.

Une posture commune et deux dissemblables sont à retenir en points de vigilance :

- Posture commune : si intégrer la biodiversité peut se faire dans le cadre d'une évolution urbaine, sous réserve des moyens accordés aux communes, un avis plutôt favorable se dégage.
- Postures dissemblables : elles seront résumées par 2 verbatim opposés mais témoins des courants :
 - « Quand c'est imposé (par un niveau supra territorial), on est obligé de l'appliquer » / « Privilégier l'approche règlementaire (application) à l'approche conventionnelle (pas d'application) »
 - « Si cela n'empêche pas l'urbanisation ou la construction, et qu'il s'agit de prendre en compte des éléments fins d'intérêts de la biodiversité dans les zones urbaines et périurbaines ... pourquoi pas »