

GOVERNANCE DES TRAMES VERTES ET BLEUES URBAINES

ANALYSE DES MODALITÉS INITIÉES LORS DE LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE PAR DES COLLECTIVITÉS

[Lyon]

Auteurs :

Cormier Laure, Maître de Conférences géographe IUP

Kenderesy Marek, Master paris Panthéon Sorbonne

Avec la collaboration :

Blanc Nathalie, Directrice de Recherche géographe, CNRS Ladyss

Provendier Damien, Chargé de mission, Plante & Cité

Date de l'étude : 2013



Plante&Cité
Ingénierie de la nature **en ville**
Center for landscape and **urban** horticulture

Productions associées à cette étude :

✓ *Fiches villes :*

Lille

Val Maubuée

Strasbourg

Rennes

[Lyon]

Perpignan

✓ *Rapport de synthèse d'étude*

✓ *Diaporama des principaux résultats de l'étude*

Téléchargeables sur : www.plante-et-cite.fr et www.nature-en-ville.com

AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DE :



Contexte et enjeux de Lyon et son agglomération

L'aire urbaine lyonnaise est la deuxième agglomération française par son poids démographique. La ville de Lyon a 484.000 habitants et la population de l'aire urbaine lyonnaise atteint 2.150.000 habitants. Les enjeux majeurs de l'agglomération lyonnaise sont la lutte contre l'étalement urbain, la protection des eaux et le maintien d'une production agricole de proximité. A l'échelle de la ville les préoccupations sont toutes autres, au regard de la préservation des espaces ouverts. En effet, la commune de Lyon possède 400 hectares d'espaces verts publics et approximativement 580 hectares d'espaces verts appartenant à la sphère privée. Ces espaces verts privés ont été identifiés sur des photos aériennes par le service des espaces verts lyonnais. Le taux d'espaces verts publics par habitant est de 8,4m². Ainsi la commune de Lyon et la direction des espaces verts ont comme objectif d'augmenter leur surface d'espaces verts. Dans la ville de Lyon, les services rendus par les espaces verts sont mis en avant, notamment leurs aide à la réduction des effets néfastes du changement climatique (îlot de chaleur), tout en améliorant le cadre de vie et le bien-être des habitants.

Projet politique de trame verte

Contexte intercommunal du projet

L'élaboration et la mise en place de la trame verte à l'échelle de l'agglomération s'articulent autour de trois grands porteurs de projet : le Grand Lyon, le SEPAL, et l'Agence d'urbanisme. L'interprétation de la trame verte est très diversifiée en fonction de l'échelle d'intervention institutionnelle. L'approche méthodologique entreprise et l'identification des éléments de la trame verte se distinguent clairement au niveau départemental (DTA-2007), intercommunal et local. A l'échelle du SCoT, l'accent est mis sur le maintien des espaces agricoles et sur les surfaces boisées. Au niveau départemental, la connexion des grands massifs boisés est mise en avant. Le changement d'échelle entraîne ainsi un changement de réflexion ouvertement manifesté par les acteurs locaux en matière **de trame verte (et bleue)**.

La fonctionnalité de la trame verte varie également en fonction de son échelle. Au niveau de l'agglomération c'est plutôt le maintien de l'agriculture périurbaine qui est mise en avant.

A retenir :

Contrainte : une ville dense, des objectifs communaux et intercommunaux différents

Contexte local du projet – La ville de Lyon

La Direction des espaces verts affiche clairement une politique de trame verte à l'échelle de Lyon. L'objectif primaire de la politique de la Direction des espaces verts vise à assurer une accessibilité de proximité de moins de 300 mètres aux espaces verts pour tous les habitants de Lyon. Cette politique s'appuie sur la mise en liaison des squares et des parcs urbains par des continuités vertes. Ainsi, la mise en connexion des espaces verts représente l'une des grandes orientations politiques de la Direction des espaces verts.

Contrairement à l'échelle intercommunale, les éléments constitutifs de la trame verte communale sont précis : les arbres d'alignements, les parcs et les jardins urbains, les toits et les murs végétalisés et les berges des cours d'eau. La fonction primaire de la trame verte diffère également à Lyon intramuros : c'est la lutte contre les effets négatifs du changement climatique.

Le projet trame verte est pris en compte sous un angle dualiste : à partir des espaces verts publics existants et dans les futurs projets d'aménagement du territoire.

Au préalable il est important de souligner la forte fragmentation des espaces verts dans la ville de Lyon. Le patrimoine végétal se répartit entre des parcs urbains (parc de la Tête d'Or, parc de la Cerisaie, parc des Hauteurs, parc de Gerland) des squares (Square Pierre Pelloux), des arbres d'alignements, et des réaménagements de berges. La densité du bâti (10017 habitants/km²)¹ est importante et résulte un faible taux d'espaces verts par habitant (8,34 m²/habitant). Les problématiques de reconnexion des espaces verts entre eux et d'accessibilité à ces espaces sont donc des préoccupations affichées par les élus, comme en témoignent les nombreux projets de réaménagement d'espaces verts de la ville depuis les 10 dernières années (le réaménagement des berges du Rhône et des rives de la Saône, les aménagements du parc de Gerland entre 1996 et 2006, la poursuite du projet de Lyon Confluence depuis 1998, etc.). Ainsi, par exemple, le projet des berges végétalisées du Rhône a été initié afin de reconnecter les habitants à leur fleuve et de relier deux grands parcs urbains dont l'un est en connexion avec le parc naturel de la Feyssine.

Dans le même esprit, les futurs projets d'aménagement prennent en compte cette notion de continuité à travers la requalification des berges de Saône. Suite au succès de l'aménagement des berges du Rhône, un grand projet similaire sera réalisé sur des berges de la Saône (sur 35km au total). L'objectif est de rendre la rivière aux habitants en créant des espaces verts et des modes de circulation doux. Le projet d'avenue Garibaldi est une autoroute urbaine traversant Lyon par un axe nord-sud qui sera progressivement rendu aux piétons en reliant le parc de Tête d'Or et le Parc de Blandan.

Le parc urbain Blandan est un espace de 17 hectares en plein centre de Lyon. Cette enclave de verdure a été récupérée et réservée par la ville pour la mettre en valeur en tant qu'un nouvel espace vert au cœur de Lyon. Les berges du Rhône ont été réaménagées sur 5km avec une continuité végétale pour les piétons et les cyclistes.

¹ Calculé à partir des données de l'INSEE sur la population (2009)

La Direction des espaces verts dispose de la compétence de maîtrise d'ouvrage sur le territoire de la ville de Lyon. Depuis 2000, une vingtaine d'hectares de nouveaux espaces verts ont été créés à Lyon.

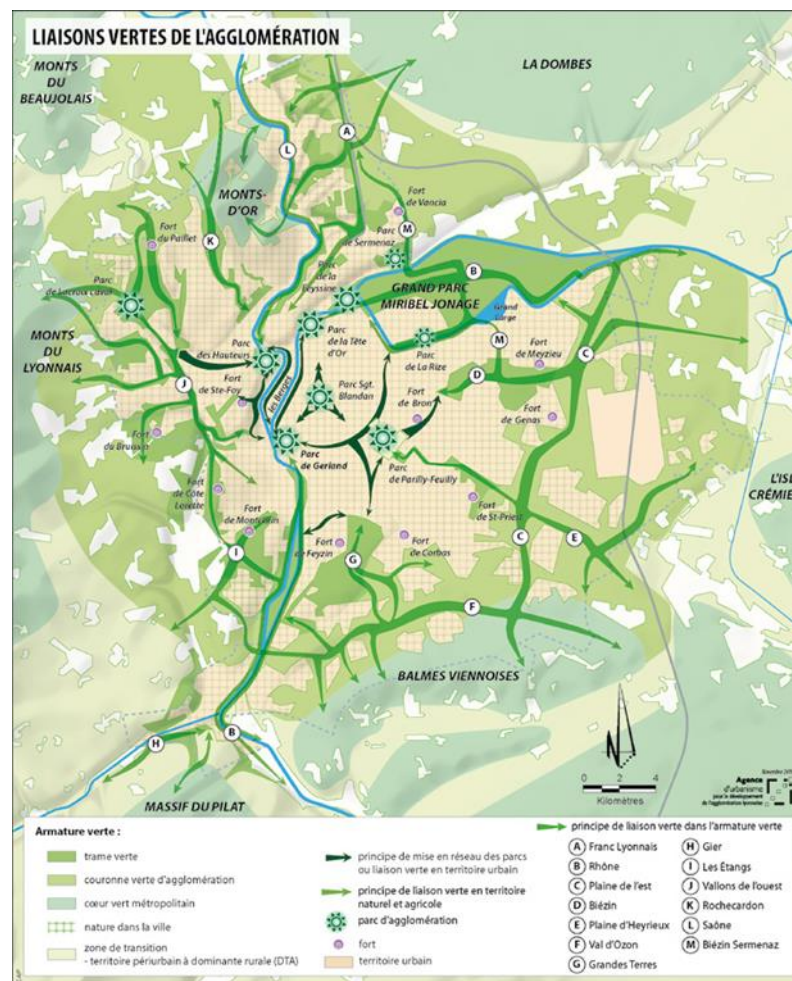
A retenir :

Opportunité : une réflexion poussée sur les corridors écologiques depuis 1992

Contrainte : le manque d'un porteur légitime d'une politique de trame verte à l'échelle communale

La trame verte dans la planification

Le SCoT de l'agglomération lyonnaise a été élaboré à partir de 2004 par le SEPAL (Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise). Ce document d'orientation a été approuvé au mois de décembre 2010. Ce syndicat mixte à vocation unique a été relancé en 2004 pour préparer le SCoT des 73 communes de l'agglomération lyonnaise, réparties dans 3 intercommunalités. « Le SCoT assume le défi de la qualité environnementale considérée à la fois comme un facteur de développement et comme un déterminant essentiel de la qualité de vie et de la santé publique »². L'objectif principal est de maintenir le rapport actuel de 50% urbanisation 50% espaces agricoles et naturels à l'horizon de 2030. Ainsi le SCoT identifie l'armature verte comme la politique de préservation des espaces semi-naturels et agricoles du territoire.



Le SCoT identifie l'armature verte de l'agglomération et définit trois typologies spatiales différentes (83^{ème} page du DOG) : les cœurs verts, les couronnes vertes et la trame verte. Ces concepts ont été définis en partenariat avec les autres syndicats mixtes de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Les **cœurs verts** sont les grands espaces naturels à préserver ayant un rayonnement régional. Le DOG préconise la mise en valeur de ces espaces par le maintien des activités agricoles et par le développement des activités touristiques et de loisirs de proximité. La **couronne verte** correspond à des territoires naturels et agricoles où le DOG prévoit la mise en œuvre de politiques de maintien et de valorisation de l'activité agricole. La **trame verte** du SCoT fait référence à la nature de proximité. Nous y trouvons la définition suivante de la trame verte : « un ensemble d'espaces à dominante non bâtie, naturelle, agricole et forestière en relation avec les parcs publics urbains ». Cette définition de la trame verte met

² SCoT 2030 Agglomération Lyonnaise

donc en avant l'importance de la continuité entre les espaces et souligne les fonctions économiques et sociales qu'elle doit porter.

Toutefois la trame verte du SCoT semble ne pas assumer de fonctions écologiques particulières au regard du texte, contrairement aux liaisons vertes.

En effet, les **liaisons vertes** ont pour vocation de mettre en réseau les trois éléments précédents (les cœurs verts, les couronnes vertes et la trame verte) qui ne seraient selon le texte du DOG que des entités séparées les unes des autres. Par conséquent, ce sont les artères du système vert du territoire. Le SCoT inscrit les liaisons vertes dans une multifonctionnalité recouvrant différentes vocations : écologique, paysagère, agricole, de loisirs et de découverte. Toutefois, le SCoT fait une nouvelle distinction au sein de cette entité : les liaisons vertes écologiques de l'agglomération, désignées par « corridors écologiques » et les liaisons vertes de circulation douce, « cheminements de loisirs et de découverte ».

A la suite le DOG (85^{ème} page) précise également l'inscription de ces espaces verts dans les PLU. L'ensemble de ces espaces de l'armature verte est préservé de toute l'urbanisation par un zonage agricole ou naturel. Une particularité du SCoT consiste à prescrire à la parcelle une cartographie dans son annexe. Cette cartographie détaillée des coupures vertes représente une garantie pour la préservation de ces espaces situés dans des zones à forte pression urbaine. Cette partie a été ajoutée au SCoT à la demande des associations environnementalistes (FRAPNA, LPO, etc.). Le SCoT favorise la protection de ces espaces par leur mise en valeur écologique, agricole, paysagère, de loisirs et de découverte (87^{ème} page). Le SCoT donne également des orientations pour la préservation et la valorisation de ces espaces à enjeux. Une modification du SCoT est prévue afin d'ajouter l'aspect de remise en bon état des continuités écologiques. Problématique : la remise en bon état se fera par rapport à quel état initial ?

L'actuel PLU en vigueur sur la commune de Lyon, adopté en 2005, n'inscrit pas de politique de trame verte à l'échelle locale. Le PLU de Lyon protège 22% du territoire lyonnais à une échelle variable (EBC, EVMV, URP, etc...). Ce document opère donc sur plusieurs échelles de protection : EBC (Espace Boisé Classé) qui est une forme de protection stricte, EVMV (Espace végétalisé à mettre en valeur) qui est plus souple dans la mesure où elle n'assure que le volume d'espace vert à conserver.

Toutefois la révision du document PLU (futur PLUH), prévu au plus tard pour la 1^{er} janvier 2016, devrait intégrer une future politique de trame verte.

A retenir :

Opportunité : la proportion des espaces protégés dans le PLU, une prise en compte intégrée de l'environnement dans le SCoT

Contrainte : l'absence de l'intégration de la trame verte dans le PLU, la diversité des éléments constitutif de l'armature verte dans le SCoT et la définition discordante de la trame verte du SCoT par rapport à la loi Grenelle II.

Modalité de gestion

La question de la gestion est une composante cruciale dans tous les projets de trame verte. La planification permet la préservation des espaces vis-à-vis de l'urbanisation mais c'est la gestion qui agit sur l'amélioration de la qualité écologique des espaces verts. La Direction des espaces verts de Lyon assure la gestion et la conception des espaces verts de proximité sur le territoire de la commune de Lyon.

Les premières réflexions ont commencé à la fin des années 1990 à travers la gestion différenciée sous l'impulsion de l'exemple d'autres municipalités françaises (Nantes, Rennes, Strasbourg). Au début l'accent a été tout d'abord mis sur la qualité de l'ambiance végétale à travers un Plan de Végétalisation réalisé par un bureau d'étude externe (Gilles Clément). Le renouvellement de la palette végétale a tout d'abord été recherché afin de diminuer la consommation en eau des essences horticoles traditionnellement plantées. L'accent a été porté également sur la formation des jardiniers dans l'acquisition de nouvelles pratiques écologiques. Désormais la morphologie des espaces verts montre une grande diversité végétale. En outre, la nouvelle équipe à la Direction des espaces verts, arrivée au début des années 2000 et composée majoritairement de paysagistes, a manifesté la volonté d'inscrire Lyon comme l'une des villes phares de la gestion écologique en France. La prise en compte écologique des espaces verts fut rapidement une priorité dans la gestion des espaces publics de la ville. L'année 2002 marque le début de la gestion différenciée à Lyon. Cette méthode de gestion a été progressivement mise en place. La Direction des espaces verts a obtenu le certificat ISO 14001³ en 2005. L'instauration d'une politique de zéro pesticide est appliquée sur les espaces verts publics gérés par la Direction des espaces verts⁴ de Lyon depuis 2008. Actuellement 100% des déchets verts sont recyclés par compostage.

³ Norme internationale du management environnemental

⁴ Ce qui exclut les espaces de voiries (et ainsi les pieds d'arbres) qui sont de la compétence de la direction de la voirie du Grand Lyon.



Source : <http://kl-loth-dailylife.hautetfort.com>

La Direction des espaces verts poursuit son action en développant un Nouveau Plan de Végétalisation (NPV) : l'étude (en cours) est confiée à un paysagiste et a pour objectif de créer un projet politique de gestion. Le NPV repose sur trois axes : le premier est une philosophie générale de l'utilisation des végétaux sur le territoire lyonnais (accompagnée par une réflexion sur le volet nature du PLUH), le deuxième est l'élaboration d'un Guide vert de l'aménagement (pour une meilleure prise en compte de la nature dans les projets urbains), le troisième est la définition d'une stratégie pour le développement du végétal (avec des propositions spatiales à moyen (2-4ans) et à long-terme (8-12ans)). L'objectif principal du NPV est d'introduire davantage d'espaces verts à Lyon pour agir sur le climat urbain, sur la qualité de l'air et des eaux en s'appuyant sur une gestion et une conception écologique (la biodiversité de la trame verte).

L'accroissement de la biodiversité en ville prend également une place importante dans la réflexion en lien avec la gestion des espaces verts. La Direction des espaces verts promeut la possibilité de déminéraliser la ville à travers le programme de végétalisation de la voirie. Depuis 2005, 400 à 500 Micro Implantations Florales (MIF) ont été créées à l'origine de la Direction des espaces verts en accord avec la Direction de la voirie. Ces espaces sont à la suite entretenus par les habitants et représentent aujourd'hui 6km de linéaire végétal.

Les jardins partagés font partie également des espaces verts récemment créés. Actuellement, une cinquantaine de jardins existent sur le territoire de Grand Lyon dont près de 30 dans la commune de Lyon. Ces espaces publics partagés sont gérés par des associations. Depuis 2009, les associations reçoivent une aide financière de la ville de Lyon, grâce à un appel à projets, pour assurer la gestion de ces jardins. Les jardins partagés deviennent des lieux d'éducation à l'environnement permettant la sensibilisation au respect

de l'environnement. Ces jardins aident à l'appropriation des pratiques en lien avec la gestion des déchets, la gestion de l'eau, l'appropriation, le respect et l'embellissement des espaces extérieurs, la préservation de la biodiversité.⁵

A retenir :

Opportunité : gestion différenciée, intégration d'une réflexion sur la trame verte dans la gestion des espaces verts lyonnais

Contrainte : la fragmentation des espaces verts et de leurs compétences au sein de la ville de Lyon

Gouvernance

Le jeu d'acteurs entre services

La ville et l'agglomération lyonnaise ont un système de gouvernance relativement original concernant le partage de la gestion des espaces publics : la compétence de gestion des espaces verts appartient à la Direction des espaces verts par contre c'est le service intercommunal de la voirie qui est en mesure d'entretenir les pieds d'arbres et les arbres d'alignement dans la ville de Lyon. Par conséquent, la répartition des compétences et les politiques divergentes des services ont été identifiés par plusieurs acteurs en tant que handicap majeur pour la mise en place d'une trame verte.

Le Grand Lyon exerce des compétences d'aménagement sur le territoire entier de l'agglomération.

Le SEPAL est le syndicat mixte en charge de l'élaboration du SCoT et du PLUH de l'agglomération lyonnaise.

L'Agence d'Urbanisme est le maître d'ouvrage dans la réalisation des aménagements par le biais de ses compétences techniques. L'agence d'Urbanisme est force de propositions de projets qui seront ensuite validés ou non par les élus concernés.

Participation des associations

Les principales associations environnementales de l'agglomération lyonnaise sont : la FRAPNA, la LPO et Arthropologia. Ces associations sont régulièrement consultées en matière environnementale mais elles ne sont pas intégrées dans le processus de décision. Cela n'empêche pas leur implication dans les projets urbains et dans la définition des grandes orientations de l'agglomération. Par exemple, une pré-consultation du SCoT a été mise en place par le SEPAL et une cartographie précise a été ajoutée au SCoT sur les espaces à protéger à la demande des associations de protection environnementale. La trame verte définie dans le SCoT a donc été réalisée à "dire d'acteur". Ces expertises s'appuient sur des inventaires écologiques selon les spécialités de chaque association. En outre, elles

⁵<http://www.lyon.fr/page/cadre-de-vie/respirez-/cultiver-son-bien-etre.html>

sensibilisent la population en apportant des connaissances du territoire aux habitants des quartiers et aux services d'aménagement impliqués dans les projets urbains.

Participation des habitants

La ville de Lyon a mis en place un service de Démocratie Participative. Il vise à apporter des connaissances techniques aux habitants et à leurs représentants, à accompagner les conseils de quartier dans leurs démarches et à les former sur les bonnes méthodes à appliquer. Ce service accompagne également les différents services de la ville pour les aider à définir la méthodologie de la concertation avec les habitants. Une concertation est généralement organisée au sein des conseils de quartier sur les aménagements de proximité. Les conseils de quartiers sont des structures dont la mission est d'aider les élus à définir les projets du quartier. Le conseil de quartier est une instance pérenne constituée d'habitants et d'élus. Ces entités de représentation d'habitants sont partie prenante dans la mise en œuvre de la trame verte à l'échelle de leur quartier. Au sujet des projets de trame verte des conférences et des ateliers citoyens ont été organisés pour informer et sensibiliser les habitants. Les aménagements de grande ampleur ne permettent pas une telle intégration des habitants dans les projets, compte tenu de la complexité procédurale déjà existante.

A retenir :

Opportunité : Les approches sociales, esthétiques et écologiques sont associées à la notion de trame verte. La trame verte englobe ainsi différents thèmes comme les espaces verts et la nature en ville.

Contrainte : Il n'y a pas de service porteur de projet trame verte.

Focus sur l'association : la FRAPNA-Rhône



La FRAPNA-Rhône est l'un des acteurs associatifs participant aux projets de trame verte et bleue de Lyon et son agglomération. La FRAPNA-Rhône a participé à plus de 300 réunions de concertation, de groupes de travail, de comités de pilotage et de commissions administratives en 2011⁶.

Actuellement, cette association intervient dans le processus d'identification des corridors écologiques et définit les actions nécessaires pour la restauration écologique des milieux dans le 5^{ème} et 9^{ème} arrondissements de Lyon. Ce travail est effectué dans le cadre d'un

programme piloté par la Direction des espaces verts de Lyon (appel à projet du Ministère de l'écologie qui fait partie d'un projet européen pour la remise en réseau des espaces verts). Cette étude d'identification est réalisée en partenariat avec la LPO et l'association Arthropologia. Chacune des associations travaille sur son domaine de prédilection : la FRAPNA-Rhône sur les mammifères, la LPO sur les oiseaux et les amphibiens et Arthropologia sur les insectes.

L'association a également apporté son expertise pour le SCoT, en partenariat avec d'autres associations, afin de définir la trame verte et bleue de l'agglomération. Ainsi, la trame verte et bleue a donc été définie « à dire d'experts » dans le SCoT.

Toutefois, cet exemple n'entraîne pas une implication systématique de la FRAPNA-Rhône dans les projets de trame verte et bleue. Dans le cas du projet de réaménagement des berges de la Saône, les associations n'ont pas été consultées en amont du projet par la maîtrise d'ouvrage (le Grand Lyon). Ainsi, la FRAPNA-Rhône a mobilisé plusieurs moyens (correspondances avec Grand Lyon et interventions au cours des réunions publiques) pour que les approches écologiques soient prises en compte d'une manière plus globale dans ce projet. Ces deux exemples révèlent la diversité des situations existantes et montrent bien la variabilité des types de gouvernance possibles au sein des différents services.

⁶ Selon le rapport d'activité de 2011 de l'association.