

GOVERNANCE DES TRAMES VERTES ET BLEUES URBAINES

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

[Strasbourg]

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 :



Le contexte et les enjeux de Strasbourg et de la Communauté Urbaine de Strasbourg

Strasbourg, capitale économique et politique de la région Alsace, accueille le Parlement européen, le Conseil de l'Europe et la Cour européenne des droits de l'homme. Son aire d'influence politique s'étend ainsi au-delà de la seule échelle régionale. La population de la ville de Strasbourg se chiffre à 276 401 habitants et les 28 communes de la Communauté Urbaine de Strasbourg (la CUS) comptent 475 634 habitants.¹

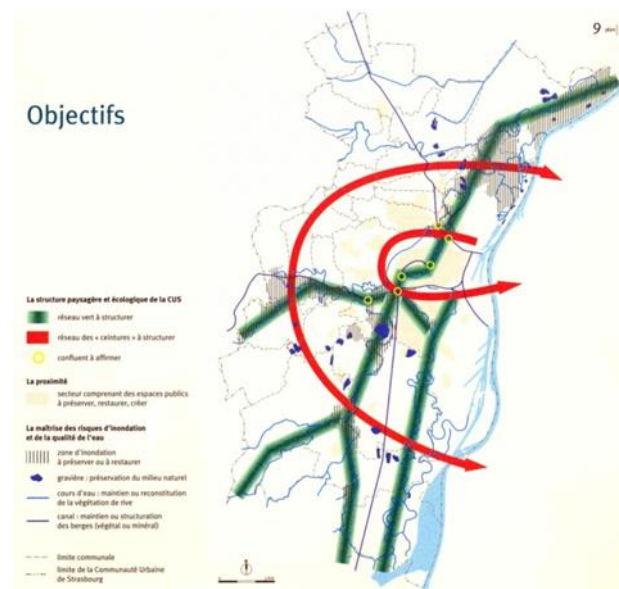
Un des enjeux forts environnementaux de l'agglomération strasbourgeoise s'intéresse au maintien de l'activité agricole. La limitation de l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, par la préservation des espaces naturels et agricoles, apparaissent comme des enjeux forts de la communauté urbaine. La présence de nombreuses industries expose la ville et son agglomération non seulement à des risques technologiques mais aussi à des problématiques de pollutions des ressources en eau (nappe et cours d'eau) et atmosphérique. D'après le SCoT (SCoTers, 2010) et notamment le PADD de l'intercommunalité, les préoccupations environnementales de l'agglomération et de la ville de Strasbourg sont relatives à des thématiques telles que : *"la gestion des risques industriels, la qualité des eaux de surface, la réduction des polluants atmosphériques et des émissions de gaz à effet de serre"*.

En ce qui concerne la morphologie des espaces verts de Strasbourg, deux grands types doivent être distingués : des grands ensembles d'espaces boisés et des espaces verts relativement morcelés. Trois grandes forêts limitent la ville de Strasbourg : la forêt de la Robertsau au nord-est de Strasbourg, la forêt du Neuhof située à côté de la zone industrielle portuaire (Port autonome de Strasbourg) et l'Île du Rohrschollen. Ces trois bois périurbains couvrent une superficie de plus de 1400 hectares. Les espaces verts urbains sont composés de parcs et de jardins urbains et s'étendent sur 410 hectares au sein même de la ville de Strasbourg. Ainsi chaque habitant de Strasbourg peut investir une surface de 65,5 m² d'espaces verts publics.²

¹Site internet de la CUS : www.strasbourg.eu

²Les calculs ont été réalisés à partir des chiffres communiqués du service des espaces verts de Strasbourg.

Projet politique de trame verte et bleue : un projet intercommunal



Le Plan vert et bleu des années 1990 est la première traduction de la prise en compte des continuités écologiques par la mise en valeur d'un patrimoine paysager et végétal fortement lié au réseau hydrographique.

Actuellement, le projet trame verte et bleue est principalement porté par le service de l'Environnement et de l'écologie urbaine de la communauté urbaine. Au sein de ce service, une chargée de mission travaille à plein temps sur l'intégration de la trame verte et bleue à l'échelle métropolitaine et locale. La création du poste en charge de la trame verte au service de l'environnement est à l'initiative du service de la planification urbaine. Cette configuration est relativement originale car, d'une manière générale au regard de l'étude menée sur l'ensemble des collectivités, le service de la planification apparaît comme la catégorie d'acteur la moins sensible à la thématique écologique³.

Le service de l'Environnement et l'écologie urbaine est donc en charge de l'identification, la préservation et la matérialisation de la trame verte et bleue de l'agglomération strasbourgeoise. Aujourd'hui, ce service a procédé à la réalisation de la cartographie de la trame verte et bleue en mobilisant un grand nombre de méthodes et de données : l'utilisation des périmètres réglementaires, les données des associations naturalistes

³ Voir synthèse de l'étude

(ODONAT), le repérage sur le terrain, les outils de la télédétection, les données transmises par les chercheurs de l'université de Strasbourg, un inventaire des zones humides à l'échelle de l'agglomération, une étude faune-flore des secteurs voués à l'urbanisation. Pour chacun des sites identifiés à « enjeu » au regard des projets d'urbanisation, le service possède une cartographie détaillée des habitats, des enjeux de conservation et a une carte de sur les fonctionnalités écologique. Les éléments majeurs, de la trame verte et bleue strasbourgeoise, identifiés sont essentiellement les périmètres réglementaires et d'inventaires, le réseau hydrographique, des zones humides et des zones inondables, ... Globalement on peut considérer que le projet de trame verte et bleue du service environnement distingue deux types de corridors : humides (cours d'eau) et secs (zones agricoles).

Le projet de trame verte et bleue de la CUS prend également en compte des actions en faveur de la biodiversité. La charte « Tous unis pour plus de biodiversité » portée par la communauté urbaine vise à engager les acteurs publics et privés dans cette démarche. Les signataires de la charte peuvent être des acteurs tels que les communes, des entreprises privées, des associations, des promoteurs immobiliers, etc. Impliquer le secteur privé dans la gestion des composantes de la trame verte et bleue permet une prise en compte plus large des enjeux liés à biodiversité par l'intégration des acteurs intéressés par le projet politique.

D'après les entretiens avec le service de l'Environnement et de l'écologie urbaine la trame verte et bleue devient fonctionnelle écologiquement principalement grâce à des actions telles que la modification des pratiques de gestion des services gestionnaires d'espaces verts (cimetière, sport, espaces verts, éducation...), l'intégration des critères d'aménagement écologique ou la déminéralisation de l'espace public de la ville et la création de chemins verts, etc. Or, ces aménagements et pratiques sont mis en œuvre davantage dans le cadre d'un projet urbain local et moins dans une approche réglementaire. Actuellement plusieurs projets urbains font partie intégrante du projet trame verte et bleue de la ville de Strasbourg. A titre d'exemple, nous pouvons citer le projet Parc Naturel Urbain (PNU) Ill-Bruche (se situant au croisement de deux corridors de la trame verte).

A retenir :

Opportunité : la création d'une nouvelle instance intercommunale en charge de piloter le projet de trame verte et bleue. La constitution d'une charte de la biodiversité.

La trame verte dans la planification

L'Alsace est l'une des rares régions française dont le territoire est presque entièrement couvert par des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT). Par ailleurs, la documentation de « ORGFH »⁴ nous renseigne sur la volonté de favoriser l'échelle intercommunale, notamment à travers les SCoT, dans la définition d'une politique environnementale. « *L'intercommunalité est également très présente dans le domaine de l'environnement à l'exemple de la Communauté urbaine de Strasbourg. De gros efforts ont notamment été consentis en matière de distribution de l'eau potable, de collecte et d'épuration des eaux usées ainsi que de traitement des déchets. La coopération transfrontalière est par ailleurs très en pointe sur les aspects environnementaux, qu'il s'agisse de la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau, de l'inventaire transfrontalier de la qualité de la nappe ou encore de la gestion des milieux naturels rhénans ou des Vosges du Nord, pour ne citer que ces exemples.* »⁵.

Ainsi, la Communauté urbaine de Strasbourg, et plus précisément Strasbourg est l'une des seules collectivités étudiées dans le cadre de cette étude qui a procédé à une traduction essentiellement écologique de la trame verte et bleue dans son SCoT, approuvé en 2010.

Le PADD (page 38) du SCoT définit les orientations majeures en terme de politique environnementale : « *maintenir les noyaux écologiques majeurs, notamment les forêts ; garantir les bonnes jonctions et connexions (corridors biologiques) entre les noyaux centraux avec des prescriptions appropriées ; assurer la régénération des espèces rares et menacées, notamment le grand hamster et le crapaud vert* ».

Le deuxième chapitre du DOG du SCoT de la région strasbourgeoise (DOG, pages 13-21) présente les orientations majeures de l'intercommunalité en matière environnementale. Ainsi, le projet de trame verte et bleue de l'agglomération se concrétise dans ce chapitre. Une cartographie établit les « *corridors écologiques d'échelle régionale à restaurer, les continuités écologiques majeures en milieu urbain à restaurer et les continuités écologiques majeures en milieu agricole à préserver* ». En ce qui concerne la préservation et le rétablissement des corridors et des continuités écologiques, le DOG fournit un certain nombre de critères précis sur cette thématique :

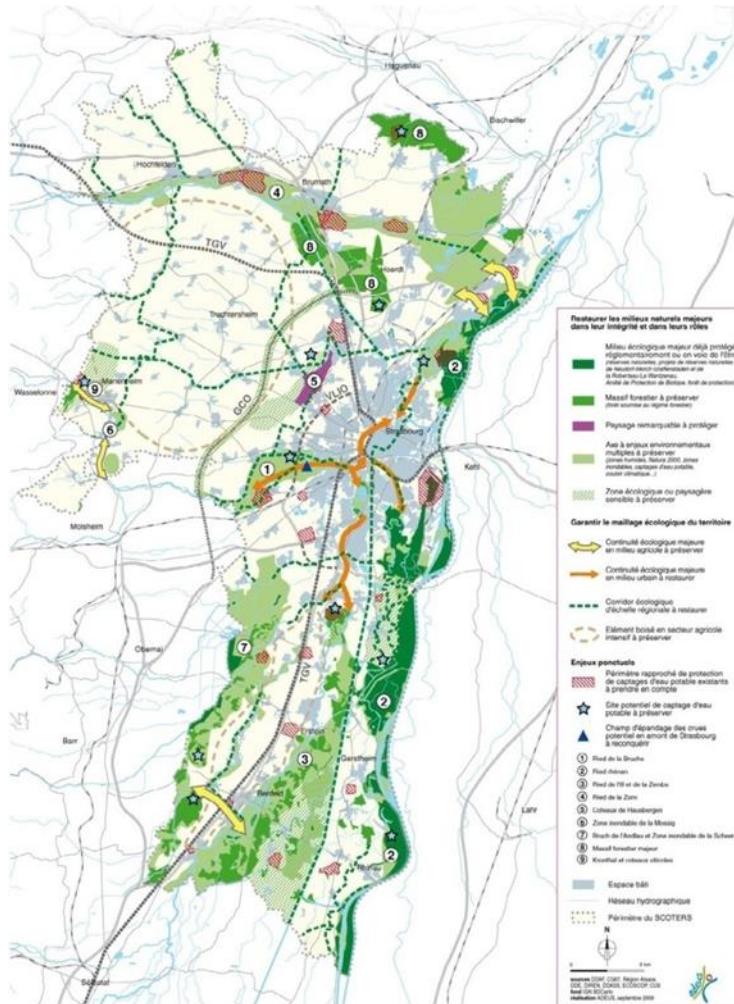
- « *En milieu agricole, ces continuités naturelles et liaisons vertes doivent avoir un minimum d'environ 30 mètres de largeur, hors largeur de cours d'eau. Cette largeur peut être réduite ponctuellement lors de la traversée d'infrastructures.*
- *En milieu urbain, elles doivent avoir une largeur minimum d'environ 15 mètres hors largeur de cours d'eau. Cette largeur peut être réduite exceptionnellement jusqu'à 5 mètres sur une courte distance et à condition que la végétation soit très dense. Cette orientation ne s'applique pas aux milieux très urbanisés comme par exemple*

⁴ ORGFH : Orientations Régionales de Gestion et de conservation de la Faune sauvage et de ses Habitats

⁵ ORGFH de la région Alsace, page 37

le centre-ville de Strasbourg, en raison de la situation particulière des berges en quai.

- Dans le cas de la traversée de nouvelles infrastructures, la préservation ou le rétablissement des continuités naturelles doivent être garantis. Le schéma de principe des connexions naturelles à améliorer dans le cadre d'aménagements ou de réaménagements de voiries existantes figure sur la carte « Les zones humides et les connexions naturelles à améliorer. »



Ce chapitre du DOG préconise également le maintien des zones naturelles « tampons », le maintien du fonctionnement écologique des cours d'eau et la préservation des espaces agricoles.

La constitution du Service de l'environnement et écologie urbaine démontre l'importance donnée par la collectivité au développement d'une vision écologique au sein du territoire. Ladite instance s'opère à l'échelle communale et intercommunale. Ces deux échelles sont fusionnées à Strasbourg en matière de politiques environnementales, notamment pour l'intégration de la trame verte et bleue dans le PLU. La prise en compte de ce dispositif de trame verte et bleue est en phase de définition dans le document d'urbanisme. Le service de l'environnement soutient l'approche d'une intégration en tant que telle d'un zonage trame verte et bleue dans le document graphique du document d'urbanisme à travers un sur-zonage. La vision trame verte et bleue du service de la planification de la CUS, porteur de la mise en œuvre de la trame verte et bleue d'après la définition des lois Grenelle⁶, se traduit par une « approche plutôt qualitative que quantitative »⁷. Pour répondre à la problématique de la fonctionnalité des espaces verts urbains, la planification semble préférer une traduction globale des trames verte et bleue dans les projets d'aménagement, à l'addition de secteurs de protection ponctuels qui peuvent être des mesures déjà existantes dans le PLU (par exemple EBC). Le service de la planification cherche ainsi à élaborer une intégration de la trame verte dans le PLU par le dispositif de l'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP spécifique trame verte et bleue), opposable aux projets d'aménagement mais moins contraignant que les outils purement réglementaires du document graphique du PLU.⁸

A retenir :

Opportunité : volonté partagée des services de l'intercommunalité d'intégrer la trame verte et bleue dans le PLU

Contrainte : une traduction réglementaire divisée entre la volonté d'inscrire la TVB dans le document graphique du PLU ou de dédier une OAP à cette thématique (sans traduction graphique dans le document).

⁶ qui s'inscrit dans la Loi la seule déclinaison réglementaire à l'échelle locale de la TVB

⁷ Propos recueillis

⁸ Source : entretien

La trame verte dans la gestion des espaces verts

La Direction des espaces publics et naturels est celle en charge de l'entretien des espaces verts publics de la ville de Strasbourg. Elle assure la mise en œuvre et le suivi concret de la gestion de nombreux éléments structurants de la trame verte et bleue. Elle est divisée en deux services principaux : *le bureau d'étude pluridisciplinaire (faune, flore, paysage, voirie, éclairage, assainissement) en charge du pilotage du projet et le service gestionnaire des espaces verts et naturels*. La coordination entre ces deux entités permet une prise en compte de la nature et l'intégration de la vision du gestionnaire en amont des projets. Pour les espaces ayant une valeur écologique identifiée, des écologues sont intégrés systématiquement dans l'équipe de maîtrise d'œuvre pour réaliser des études préalables d'expertise faune-flore. Cette pratique de pré-diagnostic pluridisciplinaire est traduite dans le cahier des charges des projets. C'est un choix à la fois politique et technique afin de prendre en compte les enjeux liés à la biodiversité et d'afficher la plus-value écologique des projets d'aménagement.

La surface gérée le service des espaces verts et de nature correspond aux 410 hectares d'espaces verts publics et 1400 hectares de bois périurbains ouverts au public. Par ailleurs la Ville de Strasbourg est également propriétaire de 4800 parcelles de jardins familiaux couvrant approximativement 170 hectares. La moitié de ces parcelles est directement gérée par le service des espaces verts et de nature. La structure gestionnaire du service précise ainsi dans le contrat d'utilisation des jardins familiaux : « *en vue de la conservation de la qualité des sols et dans l'intérêt même de la santé des locataires, il est recommandé aux occupants jardiniers d'éviter tout apport de produits toxiques dans leur jardin. Sont strictement interdits les pesticides, désherbant total et à fortiori défoliants. Sont conseillés par contre tous les moyens de lutte biologique à partir de produits naturels* »⁹.



⁹Règlement d'utilisation des jardins familiaux-Contrat signé entre la CUS et l'utilisateur

Parmi les collectivités étudiées, la ville de Strasbourg est l'une des villes pionnières à la mise en place de la gestion différenciée, avec la ville de Rennes. Un facteur déclencheur fut l'organisation du colloque européen « *vers la gestion différenciée des espaces verts* » en 1994. Des collectivités européennes pilotes, de ce mode de gestion, telles que la Suisse ou l'Allemagne ont ainsi présenté leurs expériences aux collectivités participantes. En 1995, la ville commença ainsi la mise en œuvre de la gestion différenciée sur l'ensemble de ses espaces verts publics. Depuis le début de la mise en place de ce type de gestion, le code de gestion apposé à chaque espace s'inscrit dans une logique de diminution des espèces horticoles au profit des espèces dites « naturelles » et « indigènes/locales ».

En décembre 2007, la Ville et la Communauté urbaine de Strasbourg se sont engagées dans une démarche Zéro pesticide. L'instauration de cette politique fut également un facteur amplificateur de la gestion différenciée. Actuellement l'ensemble des services gestionnaires (cimetière, sport, espaces verts, écoles...) a abandonné l'utilisation de désherbant chimique et les serres de Strasbourg applique la lutte biologique intégrée sur l'ensemble des espaces plantés. Les espaces non-traités sont les espaces verts publics, la voirie, les écoles et les cimetières.

La Communauté urbaine de Strasbourg a également développé des partenariats avec le monde associatif (Odonat, LPO Alsace, la fédération Alsace Nature...) et scientifique universitaire. Ils contribuent, à leur manière, à la sensibilisation des habitants, des agents et des usagers à la présence de la biodiversité en ville et à la matérialisation de la trame verte. La Ville et la communauté urbaine encourage également les gestionnaires publics et privés à la mise en place d'une politique « 0 pesticide » dans leurs espaces. Les acteurs publics concernés sont principalement les bailleurs sociaux, les hôpitaux, le port autonome de Strasbourg et à la société d'économie mixte de la région de Strasbourg (SERS). Les gestionnaires privés ciblés sont majoritairement les entreprises et les particuliers.¹⁰ Le document « 10 actions pour + de biodiversité » de la Communauté urbaine de Strasbourg résume les orientations de la charte « *Tous unis pour la reconquête de la biodiversité* » visant à accompagner les professionnels dans la mise en place d'une gestion écologique. La charte préconise des actions telles que la plantation des plantes indigènes, l'abandon des pesticides, la réduction des déchets par le compostage. Ce document donne donc des exemples de types d'actions à mener, des conseils concernant les acteurs à associer et des contacts utiles pour davantage d'aides techniques.

A retenir :

Opportunité : l'idée d'associer les entreprises et les particuliers à la gestion des espaces verts. Des formations organisées par la collectivité pour le grand public et les acteurs professionnels, des outils pédagogiques sont créés et animation groupe de travail. Marché pré-diagnostic pluridisciplinaire (écologue/paysagiste).

Contrainte : l'absence de moyens de contractualisation financière qui permettrait d'intégrer la sphère privée d'une manière plus systématique.

¹⁰ Source : entretien

Gouvernance

Le jeu d'acteurs entre services

La CUS (Communauté urbaine de Strasbourg) a été créée en 1972 lors du fusionnement des services communaux avec les services intercommunaux. Si la Ville de Strasbourg et la CUS sont deux institutions distinctes, depuis 1972, elles ont la particularité d'avoir une seule administration et un siège commun.¹¹ Cette configuration administrative contribue à un renforcement de l'échelle intercommunale. En matière de trame verte et bleue, le service de l'Environnement et l'écologie urbaine possède la compétence d'étude à l'échelle intercommunale. La compétence de gestion des espaces verts reste à l'échelle communale.

Les différents projets sont abordés de manière transversale au sein des services communaux et intercommunaux de Strasbourg. Ainsi que ce soit la thématique de la trame verte et bleue ou du PLU communautaire, en phase d'élaboration, les grands projets politiques et d'aménagements associent une multitude de structures institutionnelles (les services de la planification, des espaces verts et de nature, les élus etc.). En matière environnementale, le service de l'Environnement et l'écologie urbaine est le garant de ce portage transversal. Il a comme objectif de définir la politique environnementale de l'intercommunalité agissant sur la gestion et l'aménagement. Ce service est le porteur de la prise en compte de la trame verte dans le projet urbain en mobilisant une approche transversale inter-service. Ainsi, il possède des interlocuteurs dans tous les services qui sont en charge de l'intégration de cette thématique : la planification et prospective territoriale, les services gestionnaires des espaces verts à l'échelle communale et intercommunale, des sports, de la voirie...



¹¹ Source : site internet de la ville de Strasbourg : <http://www.strasbourg.eu>

Participation des associations

La culture associative naturaliste est particulièrement ancrée dans la région. Le territoire de la CUS est relativement restreint mais les acteurs associatifs et institutionnels sont regroupés dans un réseau dense. Alsace Nature est la fédération regroupant l'ensemble des associations naturalistes. Elle a une vision globale et stratégique, alors que des associations, du type LPO, développent des actions concrètes environnementales sur le terrain. Les cibles les plus suivies par les associations naturalistes sont les espèces menacées en Alsace : *castor*, *Crapaud vert*, *Hamster d'Europe*. La LPO met en place des partenariats privilégiés avec d'autres associations dépourvues de moyens humains ou financiers.

Participation des habitants

Le Parc Naturel Urbain ILL BRUCHE est un projet original qui à travers la participation des habitants du quartier développe des actions en faveur de l'environnement et la biodiversité au sein de continuités vertes urbaines. En effet, la charte du PNU Ill Bruche mentionne « une gestion équilibrée et collective d'une trame verte élargie au tissu urbain qui l'entourne ». Le territoire du projet s'étend sur le bassin de vie de 35000 personnes et couvre plus de 300 hectares. Le nom de la structure et les grandes orientations du projet ont été définis par les habitants dans le cadre d'ateliers de co-construction avec la municipalité. Des acteurs associatifs, professionnels et habitants ont ainsi participé à 10 séances et aux 12 visites de sites. Ce projet, organisé autour d'une association d'habitants du quartier, est animé par une chargée de mission du Service de l'Environnement et de l'écologie urbaine. Le travail et les efforts réalisés par ces différents acteurs ont conduit à la production d'un Livre blanc qui établit les orientations du projet PNU.

D'une manière générale, cette initiative traduit une appropriation de plus en plus grande des habitants de l'espace public. Ce phénomène montre une évolution du positionnement des habitants d'un rôle « spectateur » à un rôle « acteur ». Cette tendance s'inscrit d'ailleurs dans la logique du développement la démocratie participative de la ville. Le programme de renaturation de Strasbourg associe en effet les habitants, les associations et le service des espaces publics et naturels dans l'objectif d'impliquer ces différentes catégories d'acteurs dans le processus de gestion.

A retenir :

Opportunité : la co-construction des projets avec les habitants / associations / acteurs privés / municipalité.



Depuis 2008, la LPO Alsace poursuit un projet expérimental de trame verte et bleue, « *reproductible et exemplaire* », au sein de deux communes agricoles à proximité de Strasbourg, à Muttersholtz et à Bischoffsheim, dans le cadre du programme « *corridors écologiques et de micro-habitats*. »¹² Les communes rurales, possédant rarement de service environnemental à proprement dit, sont privilégiées dans le choix des sites. Au regard des objectifs du Grenelle, et notamment de l'inscription réglementaire de la trame verte et bleue, ces municipalités manquent généralement d'une vision globale sur les outils spécifiques à mobiliser pour la mise en place d'une politique de trame verte et bleue à l'échelle locale. Ainsi cette initiative de la LPO, auprès de mairies volontaires, vise à accompagner ces communes dans la mise en œuvre du projet politique de trame verte et bleue. Il s'agit d'un accompagnement global qui s'appuie sur l'opérationnalité. En effet, il comprend des actions diverses telles que la réalisation d'un diagnostic écologique, d'une aide pour constituer les dossiers de demande de financements, l'établissement d'un plan d'action, jusqu'à la mise en place d'actions concrètes comme par exemple la plantation de haies et d'arbres, etc. Ce cadre expérimental, outre l'accompagnement de ces collectivités dans la déclinaison d'une politique de TVB, permet également de dégager des éléments, du plan d'action, efficaces et d'établir les limites de ces dernières (pour des raisons financières, foncières etc.).

Ce programme, financé par la région, est conduit par un comité de pilotage composé d'acteurs de terrain : élus, exploitants, personnels associatifs, habitants etc. Les actions menées couvrent quatre échelles : parcellaire, celle des exploitations agricoles, communale et intercommunale. Cette démarche expérimentale fut présentée à la CUS et au Ministère de l'Ecologie en 2011. Ainsi, cette expérience devrait être étendue, sur un principe de volontariat, au sein de quelques collectivités de la communauté urbaine de Strasbourg.

¹²<http://alsace.lpo.fr/index.php/corridors-ecologiques-et-micro-habitats>