

Rapport scientifique (synthétique)

ERUDIE
**Les espaces ruraux au défi des infrastructures
écologiques**

DIVA 3
Programme Action publique, Agriculture et Biodiversité

APR 2011 « Continuités écologiques
dans les territoires ruraux et leurs interfaces »

Responsables scientifiques du projet
Corinne Larrue et Pierre-Henri Bombenger
corinne.larrue@univ-tours.fr
02 47 36 15 31

Autres partenaires impliqués
Laure Belmont (Asconit Consultants), François Benchendikh (CERAPS), Pierre-Henri Bombenger (CITERES, CoST et G2C, Heig-Vd/Hes-So), Adeline Cherqui (CITERES, CoST), Adèle Debray (CITERES, CoST), Francesca Di Pietro (CITERES, IPAPE), Corinne Larrue (CITERES, CoST), Sylvie Vieillard (Asconit Consultants)

Sommaire

Sommaire	2
I. Introduction.....	3
1.1. Enjeux du projet Erudie.....	3
1.2. Objectifs du projet de recherche et questions traitées	4
1.3. Méthodes déployées et limites de ce travail.....	5
II. Convergences et différenciations dans les processus de territorialisation de la TVB	7
2.1. Contraintes des orientations nationales et marges de manœuvre pour la territorialisation de la TVB	7
2.2. Les pratiques de territorialisation de la TVB à l'échelle régionale.....	8
2.3. Les pratiques de territorialisation de la TVB à l'échelle locale	10
2.4. Quelles relations entre les niveaux scalaires de la TVB ?.....	11
III. Les processus concrets de fabrication des TVB : savoirs, méthodes, acteurs.....	13
3.1. Des registres de connaissances en tension	13
3.2. Des méthodes de définition des TVB régionales relativement homogènes	15
3.3. Des jeux d'acteurs déséquilibrés, accentués par le design des procédures	16
3.4. Le conditionnement réciproque des savoirs et des méthodes sélectionne les acteurs légitimes	17
IV. Les effets concrets des processus de territorialisation	19
4.1. Des effets spatiaux réduits.....	19
4.2. Des effets juridiques relativisés.....	20
4.3. Des moyens de mise en œuvre stables	21
4.4. Face à des moyens d'action restreints, comment faire de la TVB une opportunité pour le développement local ?	23
V. Conclusion.....	25
5.1. Un dispositif national ambitieux, nouveau et complexe qui méconnaît les pratiques aménagistes locales	25
5.2. Des percolations relativement faibles entre les échelles nationales régionales et locales	26
5.3. Une politique sectorielle qui peine à s'hybrider.....	27
5.4. Une territorialisation de la TVB par une approche multifonctionnelle des continuités écologiques.....	28
5.5. Une nécessaire révision des modalités de territorialisation de la TVB.....	29
VI. Bibliographie.....	31

I. Introduction

Le projet de recherche Erudie¹ « Les espaces ruraux au défi des infrastructures écologiques - Innovations pour l'action publique et conséquences sur les usages des ressources naturelles » est réalisé dans le cadre du programme de recherche DIVA 3 du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire d'août 2012 à juillet 2015. Il est préparé par un consortium réunissant l'UMR CNRS 7324 CITERES de l'Université de Tours, l'UMR CNRS 8026 CERAPS de l'Université de Lille II et le bureau d'études Asconit Consultants.

Seront présentés ci après les enjeux de la recherche portés par le projet de recherche Erudie (section 1), puis les questions de recherches posées (section 2) et enfin les méthodes déployées pour les investiguer seront synthétisées ainsi que les limites de ce travail (section 3).

1.1. Enjeux du projet Erudie

La mise en place de la politique de la trame verte et bleue (TVB) constitue assurément à l'échelle nationale un cadre renouvelé pour les politiques publiques de la nature. En introduisant une vision réticulaire des dynamiques écologiques, elle modifie en profondeur les relations jusque-là relativement disjointes entre les législations de l'environnement et de l'aménagement du territoire. C'est bien aux échelles régionales et locales que la territorialisation de cette politique des continuités écologiques pose le plus de défis en termes de modèles d'aménagement et de méthodes de définition des TVB.

Par territorialisation de la politique publique, on entend le processus de transformation et d'adaptation aux spécificités locales des cadres de politiques définis à une échelle centrale. Ce processus s'appuie sur la place conférée aux acteurs et institutions territoriaux dans la hiérarchisation des priorités de l'agenda politique, la circulation des savoirs, la compétition politique et les mobilisations sociales. Autrement dit, pour les chercheurs qui étudient ces processus politiques, les territoires régionaux et locaux ne sont pas seulement les réceptacles de dispositifs définis au niveau national. Au contraire, leurs marges de manœuvre croissante leur permettent de remodeler ces politiques nationales aux circonstances et aux contextes propres à l'action des acteurs locaux en charge de leur mise en œuvre (Faure, 2014). Les recherches menées dans cette approche (Faure et Douillet, 2005 ; Fontaine et Hassenteufel, 2002) mettent en évidence des logiques de standardisation et de différenciation de l'action publique, d'organisation locale des acteurs territoriaux ou encore des processus spécifiques de représentation, de délibération, voire de participation. Dans ce courant de l'analyse des politiques publiques, la référence au territoire est un mode de légitimation de la politique publique ou du projet, au même titre que les dispositions du contexte réglementaire et politico-administratif national. Mais ces référentiels territoriaux sont généralement pluriels, générés par un emboîtement d'échelles dans le cadre de la décentralisation et de l'affirmation des territoires locaux. Et à chaque échelle, avec plus ou moins d'efficacité dépendant notamment des ressources d'action disponibles localement (Faure et al., 2007), les acteurs territoriaux reconstruisent des récits de justification de leurs politiques et projets, hybrides entre pratiques héritées, volonté de changement (locale et extra-locale) et capacité d'action collective sur le territoire.

¹ Cette synthèse scientifique d'une trentaine de pages est réalisée sur la base du rapport scientifique détaillé du projet de recherche Erudie qui lui est annexé. Elle se focalise sur une description succincte des activités réalisées en insistant sur les conclusions principales.

Ainsi, en tant qu'outil d'aménagement du territoire à finalité écologique, la territorialisation de la TVB questionne quatre enjeux traités par le projet Erudie :

- les marges de manœuvre, en termes de méthodes et de savoirs, dont disposent les territoires régionaux et locaux lorsqu'ils déclinent les orientations nationales de la TVB ;
- les processus de hiérarchisation entre enjeux écologiques et enjeux socioéconomiques dans les procédures d'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) ;
- les contraintes juridiques en termes de continuités écologiques que font peser les dispositions nationales, régionales et locales sur chacune des procédures de planification territoriale (SRCE, SCOT, PLU) ;
- et les conditions nécessaires au rapprochement des différents univers cognitifs entre les sphères de l'écologie et celles de la planification spatiale.

1.2. Objectifs du projet de recherche et questions traitées

Pour répondre à ces enjeux, le projet Erudie se pose comme objectif principal d'analyser les processus de territorialisation du dispositif scientifique et technique d'élaboration et de mise en œuvre de la trame verte² dans le contexte sociopolitique local particulier des territoires ruraux. Cet objectif général se décline en 4 objectifs spécifiques :

- identifier les processus de croisement entre les différentes connaissances expertes (notamment écologiques et aménagistes) et les connaissances des usagers du territoire. De manière plus spécifique, nous avons identifié les types de connaissances en présence, leur poids décisionnel, leur capacité de médiation, leur formalisation (méthodes mobilisées lors de l'élaboration des TVB), leurs cadres procédurales et processuels de confrontation/hybridation et les conflits que génèrent ou portent leurs usages dans la définition d'une TVB aux échelles régionales et intercommunales ;
- proposer une méthode d'identification des articulations entre les usages projetés par la TVB et usages existants sur le territoire afin de déceler les éventuels secteurs de conflits. De manière plus spécifique, l'objectif visait à élaborer une méthode opérationnelle basée sur les techniques d'analyse spatiale par SIG et de l'expérimenter sur le SCOT et des PLU de l'agglomération tourangelle ;
- évaluer les stratégies de communication en matière de TVB au regard de l'objectif d'intégration entre ces connaissances expertes (écologiques vs aménagistes) et territoriales (des usagers de l'espace). Plus spécifiquement, l'objectif visait à enrichir les cadres méthodologiques existants et à fournir aux porteurs de projets TVB quelques outils pour améliorer l'efficacité de la communication de leur projet ;
- accompagner la déclinaison dans les documents locaux d'urbanisme des dispositions régionales en matière de TVB. De manière plus spécifique, l'objectif était de proposer des amendements aux guides méthodologiques d'élaboration des TVB dans les PLU et les SCOT.

Pour répondre à ces quatre objectifs spécifiques, le projet Erudie s'est posé trois principales questions de recherche (hypothèses) :

- quels effets des changements d'échelles (national/régional/local) sur le contenu (savoirs, cartes et règles produites, etc.) et les processus (en termes d'acteurs, de coopération, etc.) de mise en œuvre de la TVB du régional au local ?

² Le projet Erudie ne traite pas de la trame bleue. Pour une commodité d'usage, nous parlerons ici de trame verte et bleue (TVB).

- quelles articulations se construisent aux échelles régionales et locales entre la TVB et les autres enjeux et dispositifs d'action publique territoriale existants ?
- quelles relations entre les usages prescrits par la TVB et les usages existants sur les territoires de projet des continuités écologiques ?

1.3. Méthodes déployées et limites de ce travail

Pour répondre à ces trois questions, le projet Erudie a été réalisé en 2 phases et 7 étapes (Tableau 1).

Tableau 1. Principales étapes méthodologiques de réalisation du projet Erudie

Phase 1. Méthodologie et investigation	Phase 2. Dissémination et évaluation
Étape 1.1. Études de cas - Volet socio-politique	Étape 2.1. Ateliers de restitution régionaux
Étape 1.2. Études de cas - Volet juridique	
Étape 1.3. Évaluation spatiale de la compatibilité entre usages de l'espace et planification locale de la TVB	Étape 2.2. Rédaction du rapport final, des articles et des communications
Étape 1.4. Analyse de supports de communication écrits en matière de TVB	
Étape 1.5. Propositions d'amendements pour les guides méthodologiques TVB sur la base des résultats	

La méthode s'appuie sur 5 études de cas en régions Centre et Franche-Comté : SCOT de l'agglomération de Tours, SCOT de l'agglomération du Pays de Montbéliard, SRCE Centre, SRCE Franche-Comté et Contrat de corridor du bassin de la Saône. À travers la mise en regard de ces cas, l'objectif est de mettre en évidence les accordances et les discordances dans les processus de territorialisation des continuités écologiques. Le processus de sélection de ces cinq cas avait pour objectif de retenir des terrains régionaux et locaux relativement différenciés (en termes d'occupation du sol agricole, de dynamique démographique, etc.). Ces choix de terrains contrastés nous permettent en effet de saisir dans quelle mesure les discordances observées dans les processus de territorialisation de la TVB sont liées à des facteurs spécifiques des dynamiques régionales et locales. Les études de cas sont analysées en mobilisant les outils de l'analyse de politiques publiques appuyée sur une revue de la littérature et la passation d'entretiens. Des démarches d'observation non participante des séances d'implication des acteurs ont pu être menées sur les deux SRCE et quelques séances de conception du Contrat de corridor du bassin de la Saône.

Ces 5 études de cas sont complétées par :

- une analyse du cadre juridique (Tableau 1 : étape 1.2) réalisée à partir d'une étude de la réglementation, du SCOT de Montbéliard (approuvé en 2006) et de ses déclinaisons dans les plans locaux d'urbanisme et les plans d'occupation des sols ;
- l'analyse comparée des pratiques d'élaboration de schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) sur les 22 régions métropolitaines ;
- la définition et la mise en œuvre d'une méthode d'identification des articulations entre usages projetés par la TVB et usages existants sur le territoire (étape 1.3).
- l'analyse d'un ensemble de dispositifs de communication (étape 1.4) mis en place pour accompagner le déploiement des projets de TVB locales ;
- des propositions d'amendements aux guides méthodologiques TVB (étape 1.5).

La particularité du projet Erudie est qu'il porte sur des politiques publiques en cours d'élaboration. Dès lors, une part importante du matériel de recherche est provisoire et non

validée institutionnellement. Il prend la forme d'objets intermédiaires (documents de travail non aboutis, etc.) et souvent le décalage entre la temporalité des projets étudiés et le calendrier du projet de recherche ne permet pas d'analyser la totalité du processus décisionnel à l'œuvre. Par exemple pour le SRCE Franche-Comté, le plan d'actions n'était pas disponible au terme de la phase de recueil de terrain et aucun document du projet n'était validé en Comité régional TVB. D'autre part, il n'est pas toujours aisé de pouvoir positionner et interpréter les informations récoltées dans le cadre de l'observation non participante, en raison d'un accès discontinu aux terrains d'investigation. Enfin, l'instabilité du contexte politique national joue également un rôle important dans l'actualité de la thématique TVB dans les agendas politiques régionaux et locaux. Ainsi, il est notable que l'on observe une réduction marquée de la question de la TVB, et notamment des SRCE, comme enjeu prioritaire des agendas politiques et institutionnels régionaux et nationaux, comme cela était le cas début 2012 lors de l'élaboration du projet de recherche Erudie. Cela pose aux chercheurs du projet Erudie quelques difficultés d'accès aux données (productions écrites non publiques, accès aux séances de négociations informelles, etc.) qui ont été en partie compensées par le partenariat avec le maître d'œuvre de cette procédure (Asconit) et par la signature d'une lettre d'intérêt par la Présidente de la Région. *In fine*, le recueil des données est conséquent et s'appuie sur la participation à 41 réunions d'élaboration des TVB sous forme d'observation non participante, la réalisation de 53 entretiens et l'analyse de plusieurs centaines de pages de documents institutionnels et de productions administratives.

Mentionnons que comme la plupart des démarches d'analyse réalisées sur la base d'études de cas, le projet Erudie permet une certaine généralisation des résultats portant notamment sur les variables décisionnelles à l'œuvre dans ces processus de territorialisation des corridors écologiques. En effet, si l'intensité respective de chaque variable diffère selon les contextes d'action concrets, il n'en reste pas moins que ces études de cas révèlent un ensemble d'accordances assez remarquables. La possibilité de généralisation de ces résultats est confirmée par les résultats de l'analyse comparative des méthodes déployées dans l'élaboration des 22 SRCE métropolitains dont les résultats sont présentés dans la partie III.

La seconde partie (II) de ce rapport de synthèse évalue les modalités de convergences et de différenciations entre les processus de territorialisation de la TVB. Puis, la troisième partie (III) analyse les interactions entre savoirs, méthodes et acteurs à l'œuvre sur nos 5 terrains d'étude et à l'aune d'une comparaison des pratiques des 22 régions métropolitaines. Enfin, la quatrième partie (IV) questionne les effets spatiaux et juridiques ainsi que les moyens de mise en œuvre des trames vertes territorialisées. La conclusion générale (partie V) propose une synthèse des enseignements de cette recherche en répondant aux trois questions soulevées par le projet Erudie.

II. Convergences et différenciations dans les processus de territorialisation de la TVB

Cette seconde partie questionne les marges de manœuvre offertes par les orientations nationales de la politique publique des continuités écologiques aux porteurs de projets de TVB à l'échelle régionale et locale. Après une analyse globale des dispositions administratives produites par les instances ministérielles (section 2.1), la focale est mise successivement sur les échelles régionales (section 2.2) et locales (section 2.3) afin de caractériser les capacités de ces acteurs à se saisir de ces zones de décision ou d'incertitude pour construire des projets de TVB adaptées aux caractéristiques des territoires concernés. Cette approche permet finalement de questionner (section 2.4) les interrelations dans le contenu et les modalités de gouvernance des processus d'élaboration des TVB entre les échelles nationales, régionales et locales.

2.1. Contraintes des orientations nationales et marges de manœuvre pour la territorialisation de la TVB

Les modalités de territorialisation des réseaux écologiques paraissent de prime abord déterminées essentiellement par les méthodes, les dispositions procédurales et le langage technico-scientifique produit par les instances nationales, tant ministérielles que spécialisées (MNHN, CEMAGREF, COMOP, etc.). Mais ces exigences posées au niveau central se caractérisent par deux dimensions essentielles ayant des effets notables sur la territorialisation de la politique TVB aux échelles régionales et locales. D'une part, la portée normative de ces dispositions nationales est variable et s'applique pour l'essentiel à l'échelle régionale, les échelons locaux conservant des capacités interprétatives beaucoup plus étendues. Pour ces derniers, les orientations nationales sont présentées dans une logique de boîte à outils (lexicale, procédurale, organisationnelle, méthodologique) et les rapports juridiques entre les projets TVB régionaux et locaux sont réduits à un principe de prise en compte. D'autre part, même à l'échelle régionale, le caractère impératif des dispositions nationales est à nuancer pour au moins trois raisons. Premièrement, la complexité des méthodes d'élaboration des continuités écologiques, notamment en termes de types et de formes des données naturalistes géolocalisées nécessaires, limite fortement la capacité des acteurs régionaux à s'en saisir pleinement, notamment pour des raisons de maîtrise technique des savoir-faire définis par les experts nationaux. Deuxièmement, des incertitudes techniques et scientifiques notables accompagnent la jeune science de l'écologie du paysage, notamment sur la question des effets des infrastructures écologiques en termes de biodiversité. Ces incertitudes génèrent, dans un contexte d'élaboration partenarial, voire participatif, autant de zones d'incertitudes qui peuvent être investies par les acteurs territoriaux. Troisièmement, confier l'élaboration de la politique des réseaux écologiques à un tandem DREAL - Conseil régional revient à donner plus de place aux influences politiques et aux enjeux territoriaux dans la définition du projet régional de continuités écologiques. Ainsi, les réseaux politico-administratifs régionaux, tant du côté des services de l'État déconcentré que de la collectivité territoriale, disposent de capacités importantes d'influence sur la trame régionale en définissant notamment les modalités organisationnelles de son élaboration et en sélectionnant dans la boîte à outils nationale les méthodes, les connaissances et les éléments de langage à prioriser, et à minorer, régionalement. Dès lors, cette relativité normative des dispositions nationales, couplée à l'absence de contrôle national dans leur application régionale, donne aux processus d'élaboration des TVB régionales, intercommunales et communales une dimension contextuelle et territoriale relativement étendue. Institutionnellement, la territorialisation de la

politique TVB se caractérise par une latitude interprétative potentielle assez remarquable laissée aux acteurs régionaux et locaux, à condition qu'ils s'en saisissent.

En effet, ces marges de manœuvre sont balisées par la nouveauté des questions soulevées et la faiblesse des moyens d'expertise propre pour se saisir dans les territoires de ces outils d'ingénierie écologique aux enjeux passablement complexes. En outre, l'optique de garantir à la trame verte et bleue une cohérence écologique au plan national complexifie nécessairement la mise en œuvre des démarches territorialisées, en ajoutant des paramètres techniques nécessitant un haut niveau d'expertise dans le domaine écologique. Par ailleurs, si le choix des méthodes concernant l'identification de la trame (et notamment les corridors) est présenté comme libre, il reste dans les faits fortement dépendant des connaissances existantes d'une part, et des approches testées dans les autres territoires d'autre part. Or, sur ce point, l'éventail des possibilités méthodologiques pour déterminer les composantes d'un réseau écologique se réduit à une portion congrue, l'essentiel des études sur la question conclue à l'existence de trois principales approches pour identifier les corridors écologiques : par interprétation visuelle, par dilation-érosion et par analyse de la perméabilité des milieux. Faute de disposer d'un savoir-faire et d'une expérience solide sur la question des continuités écologiques, les niveaux régionaux et locaux doivent osciller entre attache au cadrage proposé par les instances nationales et volonté/possibilité d'adapter les approches aux circonstances territoriales.

Au terme de cette analyse des zones d'incertitude dans les orientations nationales permettant une territorialisation de la politique TVB, on peut émettre l'hypothèse qu'en dépit de l'existence de garde-fous méthodologiques fixés par le niveau national, les possibilités de générer des conceptions différentes de la TVB sont réelles, notamment lorsque les territoires manifestent une volonté de s'émanciper du modèle de pensée national, afin d'adapter le dispositif aux préoccupations du contexte régional ou local.

2.2. Les pratiques de territorialisation de la TVB à l'échelle régionale

Le paradigme de gestion réticulaire de la nature, nouveau dans ses énoncés, incertain dans ses effets spatiaux et juridiques et complexe dans ses méthodes de définition territoriale des réseaux écologiques, engendre des processus de territorialisation régionale de la TVB relativement singuliers. Dans nos deux cas d'étude régionaux s'observe en effet une appropriation différenciée des orientations nationales. En région Centre, le suivi scrupuleux des instructions ministérielles par les services en charge du schéma nous conduit à affirmer que le SRCE est conçu selon une approche à dominante « techniciste » et « topdown ». En effet, le souci est porté, tout au long de la procédure, sur le respect des consignes nationales et des préconisations méthodologiques fournies par le COMOP, qui en assure sa solidité juridique. En Franche-Comté, les rapports semblent s'inverser : les pilotes régionaux véhiculent largement l'idée selon laquelle le SRCE a vocation à constituer une démarche ascendante pour inscrire la TVB dans le territoire ; d'où les efforts déployés en matière de participation des acteurs et qui se traduisent par une mise en place de scènes de concertation nombreuses.

Ainsi, l'influence du cadre national sur l'élaboration des SRCE est palpable dans les deux cas étudiés, mais se répercute selon des modalités différentes. De manière générale, les exercices de planification régionale de la TVB sont innovants au plan des concepts qu'ils traduisent et introduisent, tant dans les projets d'aménagement des territoires que dans les politiques de conservation de la nature. Ils sous-tendent des changements de pratiques. Ils introduisent

également diverses transformations dans les modes de gouvernance qu'ils exigent, prenant appui sur un copilotage État-Région en étroite relation avec un large dispositif de concertation. Dans un même temps, des déplacements dans les pratiques aménagistes et écologistes habituelles rendent fatalement complexe l'élaboration de l'action publique, en engendrant de multiples incertitudes, allant des méthodes de définition des continuités écologiques, aux modalités de mise en œuvre des objectifs du SRCE et de leurs effets concrets sur la biodiversité. Dans un contexte aussi mouvant, le cadrage national impose des obligations et fournit des recommandations constituant autant de repères pour les auteurs de SRCE, donnant également une consistance juridique au schéma. Nos études de cas montrent en ce sens une subordination des pilotes régionaux au cadrage national, qui apparaît plus ou moins affirmée selon l'expérience qu'ils affichent vis-à-vis de cette problématique, et l'indépendance qu'ils souhaitent maintenir à l'égard de ces prescriptions.

En région Centre, l'avènement des réflexions en matière de continuités écologiques est récent, s'effectuant de manière concomitante aux travaux du COMOP. Cette situation accentue le besoin d'appropriation des outils du COMOP par les pilotes, et par extension leur niveau de dépendance à l'égard de ce cadrage national. La DREAL apparaît comme le moteur de cette appropriation technique, face à une Région plutôt en retrait dans le dispositif. Pour cette dernière, le portage politique semble limité, l'enjeu ne semblant pas majeur dans l'agenda politique de la collectivité. Au final, le processus d'élaboration du SRCE de la région Centre renvoie l'image d'une démarche descendante dont les arguments de légitimation devant les acteurs territoriaux, s'appuie moins sur sa rigueur scientifique que sur sa conformité à l'égard du cadre national. Cette configuration est accentuée par la faiblesse du dispositif de concertation mis en place, et qui malgré les évolutions qu'il subit à la demande des acteurs, favorise certes la confrontation des savoirs et des points de vue (nécessaire au consensus recherché par les pilotes), mais demeure peu propice à la co-construction.

La Franche-Comté se démarque quant à elle par l'antériorité que représente le sujet de la TVB au niveau régional, et qui explique en partie un niveau de dépendance moindre (mais néanmoins manifeste) à l'égard des travaux nationaux. Les premiers temps du SRCE sont marqués par une appropriation du problème par la DREAL. Mais cette prise en main technique connaît rapidement une inflexion au profit de la Région, dont le souci est moins de produire une démarche juridiquement solide qu'un schéma consensuel sur le plan des enjeux et objectifs qu'il soutient, et des connaissances qu'il agrège. La question de la participation des acteurs à l'élaboration du SRCE franc-comtois est positionnée comme essentielle par les maîtres d'ouvrage du projet et se traduit par l'instauration d'un dispositif de concertation et d'échanges foisonnant. La recherche de consensus avec le plus grand nombre est forte, notamment avec les acteurs pour qui la mise en œuvre du schéma suscite des attentes fortes (les naturalistes), ou des inquiétudes liées à son potentiel de contraintes (les agriculteurs et les forestiers).

Dans les deux cas, et malgré les moyens inégaux accordés à la concertation, les porteurs des projets régionaux déploient des stratégies similaires consistant à relativiser la portée du SRCE en mettant l'accent sur la faible dimension prescriptive du rapport de « prise en compte » qu'il entretient à l'égard des démarches locales de planification, et de ses implications limitées, voire inexistantes, à l'égard des pratiques impactant les usages du sol. Le faible caractère prescriptif des plans d'actions stratégiques étaye en cela les discours. L'enjeu majeur de ces dispositifs est de faire adhérer les acteurs à la démarche régionale et de contourner des situations de blocage préjudiciables concernant l'élaboration du SRCE (levées de bouclier) et sa mise en œuvre. En région Centre, cette stratégie aboutit à une situation paradoxale : l'enjeu

est de construire un SRCE conforme aux prescriptions nationales (selon une logique descendante), mais dans un même temps, il s'agit d'octroyer aux acteurs locaux une importante latitude décisionnelle dans la traduction du dispositif³, signifiant qu'une approche descendante trop formaliste (du national au régional) phagocyterait la dynamique d'appropriation locale.

2.3. Les pratiques de territorialisation de la TVB à l'échelle locale

Bien qu'observant des temporalités différentes et s'inscrivant dans des contextes distincts (de croissance urbaine pour l'agglomération de Tours, de décroissance pour le Pays de Montbéliard), les démarches de TVB engagées au sein des deux territoires de SCOT étudiés partagent des caractéristiques communes.

D'une part, nous constatons que le portage de ces initiatives et leur inscription dans les SCOT sont essentiellement assurés par les acteurs de la sphère aménagiste locale (les agences d'urbanisme, la communauté d'agglomération). Ce quasi-monopole des aménageurs rend dans les deux cas indispensable le recours à une expertise écologique extérieure pour le travail d'identification et de spatialisation des continuités écologiques. Or, la sollicitation s'opère dans les deux cas selon une stratégie similaire, consistant à privilégier l'expertise d'un bureau d'études privé plutôt que de solliciter les savoirs des acteurs naturalistes locaux. Si la question de la faible légitimité accordée aux connaissances de ces derniers peut être invoquée, nous pouvons également émettre l'hypothèse selon laquelle les connaissances et représentations des naturalistes sont peu adaptées aux enjeux définis par les acteurs de l'aménagement concernant les continuités écologiques. Les premiers défendent globalement une vision conservatoire des espaces de nature, tandis que les seconds les conçoivent davantage selon une approche multifonctionnelle. Les attentes des acteurs naturalistes se fixent autour de considérations essentiellement environnementales auxquelles n'adhèrent pas nécessairement les acteurs du SCOT. Finalement, si le processus de territorialisation de la TVB dans les SCOT suppose nécessairement de faire appel à des compétences et savoirs nouveaux, l'expertise mobilisée demeure sous contrôle des acteurs de l'aménagement. Ce constat est renforcé dans l'agglomération tourangelle, où le choix de la méthode, et donc du prestataire, est influencé par l'agence d'urbanisme.

Des conclusions communes peuvent également être émises concernant les fonctions que les acteurs attribuent à la TVB locale : si celle-ci est appréhendée comme une infrastructure favorisant le déplacement de la faune et de la flore et par conséquent le maintien de la biodiversité, sa présence dans le SCOT doit répondre à des préoccupations aménagistes locales (le renforcement de l'attractivité du territoire, l'accroissement démographique, le développement économique, la valorisation du paysage). Ainsi la TVB est-elle le support d'une multitude de fonctions, tantôt écologiques, tantôt paysagères et sociales de nature à améliorer la qualité du cadre de vie.

Dans les deux cas d'étude, l'extension des objectifs de la TVB à des considérations aménagistes permet ainsi de favoriser son appropriation par les élus et partant, son inscription dans le projet de territoire. En mettant l'accent sur son caractère multifonctionnel, les agences d'urbanisme s'attachent à rendre la thématique plus séduisante, plus adaptées aux attentes locales. Les élus ne doivent pas y voir seulement une contrainte environnementale, mais également un outil pour valoriser leur territoire.

Enfin, le cas du Contrat de corridor Saône-Doubs introduit également la question du média d'interaction entre les acteurs impliqués dans l'élaboration des TVB qui gravitent dans des

³ Ainsi le SRCE laisse une grande marge d'interprétation dans la traduction spatiale des corridors, en renvoyant aux démarches de planification locale la définition des corridors au sein de zones pré-identifiées.

univers cognitifs différents. Cet exemple nous montre qu'à l'opposé des démarches visant à imposer un mode de représentation des enjeux de continuités écologiques basé sur une approche techniciste et faiblement territorialisée comme les modélisations basées sur l'occupation des sols, l'introduction d'une logique plus hybride est de nature à favoriser l'implication des acteurs. Or, cette approche plus infrastructurelle du réseau écologique, basée sur l'identification spatiale des opportunités de circulation des espèces, semble plus apte à favoriser l'implication d'un plus grand nombre d'acteur venus d'univers cognitifs différents. Dès lors, face à cette conclusion provisoire, l'argument de la scientificité des approches par modélisation, au demeurant largement dominantes à l'échelle régionale, mérite d'être questionné car les incertitudes méthodologiques et les effets potentiels des continuités écologiques définis selon ces méthodes sont nombreux.

2.4. Quelles relations entre les niveaux scalaires de la TVB ?

En synthèse de cette question des modalités de territorialisation des continuités écologiques, tant aux échelles régionales que locales, les enjeux soulevés par la question des continuités écologiques apparaissent comme relativement neufs pour les acteurs de l'aménagement du territoire.

Les orientations définies au niveau national tentent de proposer des approches novatrices en termes d'outils d'action publique (les schémas régionaux de cohérence écologique) ou de méthode de travail (copartage État-Région des projets, approche négociée, méthodes de modélisation, lexique commun, etc.). Mais l'approche dominante retenue se base sur une science encore jeune, l'écologie du paysage, dont les fondements conceptuels et les interprétations des dynamiques écologiques comportent encore de nombreuses incertitudes dans leurs effets concrets sur les territoires. L'opérationnalisation de ce nouveau « paradigme écologique » qui accompagne l'élaboration de trames vertes régionales et locales s'accompagne ainsi d'un dispositif national d'action publique (en termes d'outils, de méthodes, etc.) qui peine à construire un réel dialogue avec les pratiques et conceptions aménagistes locales héritées.

L'analyse croisée des cas en Franche-Comté et dans le Centre, tant aux échelles régionales que locales, met en évidence un décalage manifeste entre le niveau national - qui produit des dispositifs d'action publique innovants structurés autour d'une approche scientifique d'écologie du paysage qui présente une réelle cohérence interne - et le niveau territorial qui demeure sur des approches zonales. La territorialisation des continuités écologiques n'aboutit franchement ni à une transformation de pratiques aménagistes, ni à une transformation des politiques de la nature au niveau territorial.

Étant donné que le projet de recherche Erudie a été réalisé sur des politiques publiques en train de se constituer, nous n'avons pas le recul nécessaire pour juger des effets du niveau régional sur le local. Il n'en reste pas moins que le cas du Contrat de corridor du bassin de la Saône montre une forte complémentarité organisationnelle entre les deux échelles (en termes d'acteurs impliqués), mais une relative autonomie dans les méthodes déployées pour définir la cartographie écologique du territoire concerné ainsi que dans les actions prévues.

Par contre, l'analyse des effets du dispositif national sur les contextes régionaux met en exergue des pratiques relativement différenciées. La saisie par les acteurs des orientations nationales dans l'élaboration des SRCE présente ainsi des processus de concertation différents et des applications de méthodes variées. Cette construction à l'échelle régionale est diversifiée

et fortement dépendante des enjeux environnementaux locaux et notamment des caractéristiques du territoire (capital biodiversité, étalement urbain et pression socio-économique) ainsi que des rapports de forces politiques régionaux.

In fine, l'élaboration de TVB régionales et locales se heurte à chaque fois à des résistances sur la manière de diagnostiquer les enjeux de biodiversité dans la mesure où les méthodes cartographiques proposées nécessitent des connaissances naturalistes dont nous ne disposons pas nécessairement à l'heure actuelle. Il est assez remarquable de constater qu'elles se basent presque toutes sur l'occupation des sols, sans tenir compte des usages réels qui s'y expriment et des effets de ceux-ci, positifs ou négatifs, sur le potentiel de biodiversité des différents territoires.

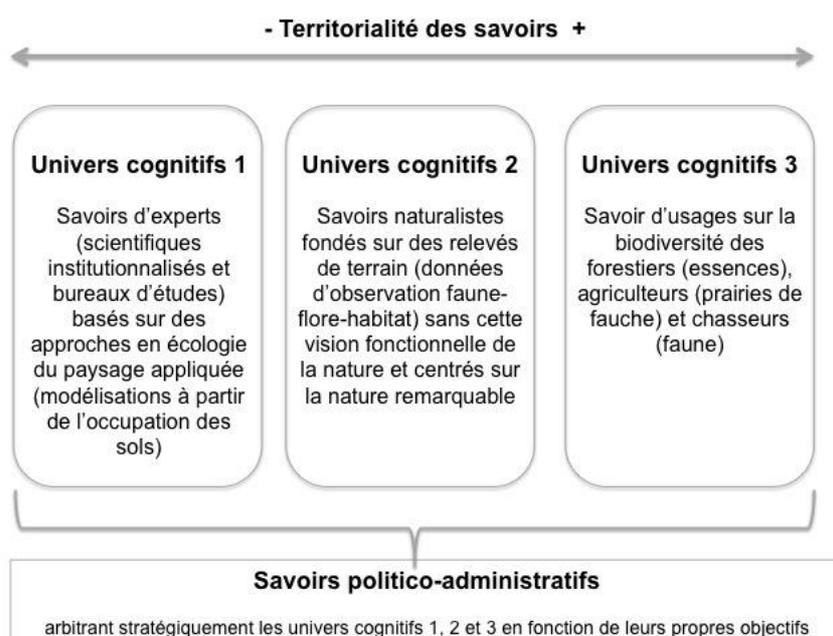
III. Les processus concrets de fabrication des TVB : savoirs, méthodes, acteurs

Cette troisième partie analyse les ingrédients de la fabrique concrète des trames écologiques comme nouveau paradigme des politiques de la nature. Elle montre que malgré la diversité potentielle des savoirs mobilisés par les acteurs impliqués dans la préparation des SRCE et les particularismes des contextes régionaux, on observe une relative homogénéité des méthodes liées au cadrage national, à la faiblesse des capacités d'ingénierie locale face à ces questions nouvelles, à l'indisponibilité des données requises à cette échelle et à la relative similarité des acteurs impliqués dans ces arènes de négociation. Nous aborderons successivement la caractérisation des différents registres de savoirs mobilisés dans l'élaboration des trames vertes et bleues (section 1). Puis, sur la base de nos différents cas d'études, nous montrerons que l'usage de ces savoirs en action relève davantage d'un processus de confrontation que d'agrégation (section 2). En effet, nos analyses révèlent une asymétrie notable dans la convocation des différentes sources de savoirs par les décideurs, et qui traduit la plus ou moins grande légitimité accordée à ceux-ci. Enfin, nous verrons que l'arbitrage entre les différents registres de savoirs est variable selon les territoires étudiés, révélant ainsi le rôle notable des jeux d'acteurs propres à chaque territoire (section 3).

3.1. Des registres de connaissances en tension

L'analyse comparative des SRCE Centre et Franche-Comté met en évidence des configurations d'usage des savoirs très variées. Ces dernières sont structurées par les diverses sources de savoirs mobilisées et légitimées (Figure 1) : les savoirs d'experts « institutionnalisés » fondés sur un registre essentiellement technique lié essentiellement à l'écologie du paysage appliquée, les savoirs naturalistes « empiriques » et les savoirs d'usages.

Figure 1. Registres de connaissances de la biodiversité identifiés dans les processus d'élaboration des trames vertes



Source : Bombenger et Larrue, 2014

Tous les types de savoirs ne bénéficient du même crédit de la part des décideurs. Il y a une inégalité de traitement entre les acteurs « sachants ». Par exemple, dans le cas du SRCE Centre, si les savoirs naturalistes (univers cognitifs 2) semblent être évalués comme plus solides par les maîtres d'ouvrages au stade de la définition des réservoirs, jugés mieux appréhendés par les acteurs du patrimoine naturel (associations, gestionnaires), ils ne sont pas du tout légitimés dans l'identification des corridors ou des réservoirs potentiels. Leurs savoirs sont jugés trop hétérogènes (au plan géographique et formel) pour pouvoir être pris en compte. Dans ce travail, ce sont les connaissances issues des univers cognitifs n°1 qui sont plébiscitées car ce type de savoir est envisagé comme un ensemble d'ingrédients concourant à l'objectivation des choix décisionnels fondés quasi exclusivement sur une approche technique et théorique, et fondent ainsi la robustesse sociale et scientifique du SRCE. L'inadéquation entre les savoirs experts et les données naturalistes sur les espèces (notamment faunistiques) et les milieux est une constante quelles que soient les composantes identifiées. La sollicitation *a posteriori* des naturalistes, pour valider les résultats cartographiques au regard de leurs connaissances territoriales de la biodiversité, rend leur exclusion moins visible.

En Franche-Comté, les savoirs des naturalistes sont également utilisés en aval, pour objectiver, donner une caution scientifique aux connaissances produites par l'expertise. Toutefois, les décideurs semblent accorder davantage d'importance à la contribution des savoirs territoriaux, en exigeant des acteurs qu'ils accréditent la méthodologie du bureau d'études et qu'ils transmettent leurs données. Cette différence tient notamment aux rapports ambigus qu'entretiennent les maîtres d'ouvrage à l'égard de l'expertise mandatée. Alors qu'en région Centre, une confiance manifeste s'observe entre l'administration et l'expertise (de par la proximité de sa méthode avec le modèle national), une certaine suspicion des pilotes s'exerce à l'égard des travaux du bureau d'études, jugés incomplets (notamment pour ce qui concerne le diagnostic), et prenant insuffisamment en compte les données territoriales. Ce climat de méfiance explique aussi pourquoi l'enjeu de la consultation paraît plus fort sur le territoire franc-comtois. Si l'on donne du poids aux acteurs en leur demandant de réagir, de discuter et de valider les choix méthodologiques et les éléments de la cartographie (notamment les réservoirs de biodiversité), le constat est celui d'un traitement différencié entre les acteurs, qui s'effectue à la faveur des naturalistes. À l'instar de la région Centre, les savoirs des naturalistes ont vocation à légitimer le contenu scientifique du schéma, mais servent aussi de support à l'identification des réservoirs de biodiversité.

Les savoirs d'usages restent en revanche faiblement utilisés dans les deux SRCE : en région Centre, si certaines données relatives aux usages agricoles constituent des ingrédients des méthodes de modélisation, celles-ci restent exclusivement issues de référentiels nationaux, à l'image du Registre parcellaire graphique (RPG). De même, l'utilisation de ce type de données est inféodée à la connaissance des occupations du sol agricoles qu'elles comportent (et qui servent à alimenter le modèle pour identifier les corridors), et non aux usages réels. Les autres données d'usages ne sont pas convoquées, la plupart d'entre elles ne répondant pas aux standards d'homogénéité de la connaissance géo-référencée à l'échelle régionale. L'intégration des connaissances cartographiques relatives aux éléments de fragmentation du paysage nous paraît en cela constituer un exemple significatif, puisqu'elles sont essentielles à la définition de la fonctionnalité écologique d'un territoire. L'analyse du type de données prises en compte pour renseigner la couche d'occupation du sol servant de base à la modélisation des corridors montre qu'une part prépondérante d'entre elles sont issues de référentiels nationaux. Celles-ci concernent les infrastructures routières et ferroviaires (Corine Land Cover, BD Carto de l'IGN) et les cours d'eau (BD Carthage de l'IGN). En revanche les cartographies concernant les clôtures n'ont pas été prises en compte, l'information n'étant pas

disponible partout (citons l'exemple de la carte des clôtures en forêt de Sologne produite par le Centre régional de la propriété forestière).

Globalement, les méthodologies de désignation des corridors procèdent à des simplifications concernant l'occupation du sol, qui relativisent les données d'usages. En Franche-Comté, la méthode du bureau d'études conduit à envisager l'ensemble du réseau autoroutier comme infranchissables, alors que de nombreux aménagements locaux sur l'A39 sont favorables à la traversée de la petite faune (buses). Cet écueil fut signalé en réunion par la société Autoroutes-Paris-Rhin-Rhône, reprochant d'une certaine manière la négation par l'expertise des travaux entrepris par les aménageurs.

Ces quelques développements permettent de mieux saisir que la valeur d'un savoir relève autant de sa valeur informative que de sa plasticité aux méthodes de mobilisation de la connaissance (ici une modélisation SIG à l'échelle régionale) et de la position sociale des acteurs qui la véhiculent.

3.2. Des méthodes de définition des TVB régionales relativement homogènes

La comparaison des dynamiques de construction des 22 SRCE métropolitains met en exergue un certain nombre de dysfonctionnements imputables à la disparité et à la disponibilité des données exigées par un tel exercice. L'hybridation cognitive, entendue comme la mise en commun des savoirs dans la perspective d'une construction collective de la trame, est limitée de fait par la question des données disponibles et des méthodes retenues. Le cadrage national suggère des méthodes d'écologie du paysage « a-territoriales » reposant sur la logique du plus petit dénominateur commun, tout en mettant paradoxalement l'accent sur l'emploi privilégié des connaissances naturalistes dans la construction du SRCE.

Les réservoirs, fondés en grande partie sur des secteurs déjà régulés par des dispositifs environnementaux, bénéficient logiquement de ces connaissances, ce qui n'est pas le cas des corridors, modélisés au moyen d'analyses de l'occupation du sol. Pour cette étape spécifique, qui suppose une appréhension globale du territoire, les données naturalistes relatives à l'existant se révèlent donc inexploitable, car inadaptées dans leur forme et leur exhaustivité. Outre la question de l'homogénéité des données naturalistes, l'analyse met en exergue d'importantes lacunes de connaissances concernant les milieux ordinaires. La difficulté à évaluer la fonctionnalité de milieux semi-naturels et/ou ordinaires (soit leur perméabilité pour la faune) est un problème souligné dans la plupart des SRCE. Les espaces cultivés et les bocages, dont on présume leur contribution à la connectivité écologique régionale, sont particulièrement concernés par cette pénurie. En Basse-Normandie, par exemple, cette problématique a conduit à une décision radicale, celle d'exclure les bocages de la définition des composantes du réseau⁴.

Ces diverses lacunes contribuent à la construction de SRCE rudimentaires, dans lesquels la production de nouvelles connaissances sur les milieux ordinaires et l'occupation du sol, et la rationalisation des dispositifs de recueil et de traitement des données naturalistes constituent un axe prospectif inscrit dans le plan d'actions.

L'amélioration, quantitative et qualitative, de la connaissance apparaît donc comme un enjeu essentiel, notamment au regard du caractère multi-scalaire de la politique TVB et de la nécessité de produire des cartographies cohérentes entre les échelles et entre territoires adjacents : « *Il paraît nécessaire de valoriser et de renforcer les outils de connaissance et d'observation dans un esprit de mutualisation et de partage. Observer à partir de données*

⁴ SRCE Basse-Normandie, *Composantes de la trame verte et bleue régionale*, version adoptée le 29 juillet 2014, p. 167.

comparables, de référentiels partagés s'appuyant sur des nomenclatures et des méthodologies communes ou compatibles est la condition pour procéder à des comparaisons (entre territoires, entre SCOT..) et alimenter le dialogue stratégique entre toutes les échelles »⁵. Ce faisant, l'interopérabilité des données représente l'une des grandes exigences révélée par l'élaboration de la politique TVB nationale, notamment à l'échelle régionale où se pose avec acuité la question de l'homogénéité des sources de connaissances à mobiliser.

3.3. Des jeux d'acteurs déséquilibrés, accentués par le design des procédures

En introduisant un nouveau paradigme réticulaire de la nature, les processus de territorialisation des continuités écologiques placent les acteurs régionaux et locaux dans une démarche heuristique tant au niveau de la déclinaison des méthodes d'analyse de la biodiversité que des modalités de gouvernance de cet enjeu. La réduction continue des moyens d'expertise propre de l'État déconcentré couplée à la nouveauté des enjeux et des méthodes de définition des TVB obligent les porteurs des projets de TVB à recourir aux prestations de bureaux d'études spécialisés. Ceux-ci occupent dès lors une triple fonction dans le contexte d'élaboration territoriale des réseaux écologiques. D'un point de vue cognitif, ils apportent localement les savoir-faire en matière de définition des corridors écologiques en mettant en œuvre les modèles appliqués d'écologie du paysage préconisés par les dispositions nationales. D'un point de vue opérationnel, ils réalisent le travail technique d'élaboration des diagnostics, des cartographies et des programmes d'actions. D'un point de vue socio-politique, ils occupent un rôle d'expert et de légitimateur des méthodes utilisées pour élaborer la TVB qui la plupart du temps ne sont pas disponibles localement. Ce faisant, leur intervention est souvent contestée notamment par les acteurs naturalistes dont les savoirs peinent à être intégrés à ce type de méthodes.

Si l'intervention de mandataires techniques spécialisés participe du processus de clivage entre les types d'expertises écologiques, le co-portage État-Région des dispositifs favorise également une politisation des projets de TVB et la confrontation des conceptions antagonistes des politiques de la biodiversité. La comparaison des objets de la politisation des SRCE par les Régions Centre et Franche-Comté montre ainsi qu'un même dispositif donne lieu à des pratiques de territorialisation différenciées, en fonction des rationalités et des priorités politiques établies dans chaque région. Les Régions affichent dans les deux cas une stratégie spécifique à l'égard du secteur agricole. En région Centre, le SRCE est construit de telle manière qu'il ne rentre pas en opposition avec les politiques agricoles, et bénéficie aux espaces ciblés par la politique touristique. La TVB focalise l'attention sur les secteurs à enjeux de biodiversité comme la vallée de la Loire, la Brenne, la Sologne, déjà régulés par des dispositifs environnementaux. En revanche, la Beauce, dominée par des pratiques agricoles intensives par exemple, est peu concernée. En Franche-Comté, l'enjeu est au contraire de produire un SRCE qui profite à l'activité agricole, la priorité étant de maintenir le caractère rural, agricole et forestier du territoire régional, vu comme une ressource à la fois économique et touristique.

Ces stratégies politiques conduisent dans les deux cas à affaiblir la portée des engagements écologiques des SRCE, en minimisant leurs impacts sur les usages agricoles. Les innovations apparaissent également limitées si l'on se place du point de vue des objectifs de protection de la nature ordinaire introduits par le dispositif TVB : celle-ci est peu prise en compte en région Centre, tandis qu'en Franche-Comté, les impératifs de biodiversité s'émoussent face au poids des intérêts agricoles et forestiers.

⁵ SRCE-TV B Nord-Pas-de-Calais, Rapport, version adoptée le 16 juillet 2014, p.357.

3.4. Le conditionnement réciproque des savoirs et des méthodes sélectionne les acteurs légitimes

Cette analyse comparative des savoirs et acteurs convoqués dans le cadre des SRCE montre qu'une même politique, encadrée a fortiori par des directives nationales, donne lieu à des réalités territoriales distinctes. La prise en compte des différents types de savoirs dans la construction des SRCE s'effectue en effet selon des modalités différentes entre les deux régions, en fonction des stratégies spécifiques poursuivies par les décideurs. Si communément, les savoirs d'experts des bureaux d'études sont mobilisés dans l'optique de bâtir les soubassements cognitifs de la trame régionale, les contrastes tiennent à la singularité des processus de légitimation des autres formes de savoirs (savoirs naturalistes localisés et savoirs d'usages) et à leur rôle effectif dans le contenu des projets territorialisés de TVB.

Bien que leur contribution ait été relativement faible, les savoirs des naturalistes bénéficient d'une légitimation plus importante en région Centre, du fait qu'ils s'inscrivent dans un registre de type scientifique réputé conforme aux prescriptions de la réglementation nationale⁶. Ce constat est bien différent en Franche-Comté où les savoirs des naturalistes sont explicitement convoqués, mais sont finalement disqualifiés en raison tant de leur caractère épars que des revendications « conservationnistes » de leurs détenteurs. La construction du SRCE franc-comtois exprime ce faisant des rapports de force divergents entre groupes d'intérêts (naturalistes, usagers) et responsables de la maîtrise d'ouvrage, les premiers cherchant à s'imposer dans le jeu d'acteurs et ainsi prendre part à la négociation concernant le choix des méthodes, de la cartographie et du plan d'actions. Les représentants des intérêts agricoles et forestiers bénéficient d'une place spécifique dans le processus décisionnel car leurs revendications vont dans le sens des orientations de la politique régionale, centrée sur le développement agricole et forestier.

D'un point de vue des méthodes, le formalisme des approches par modélisation pour la cartographie des TVB impose le recours au plus petit dénominateur commun dans la sélection des données disponibles. Dès lors, et faute de données répondants simultanément aux exigences de géo-référencement et de couverture exhaustive du territoire régional, la plupart des SRCE métropolitains utilise l'occupation des sols comme base de détermination des potentialités de connectivité écologique. Les différentes approches par modélisation nécessitent en effet des données sur la fonctionnalité des milieux et les comportements des espèces de référence dont on ne dispose pas, encore moins à l'échelle régionale. La question des usages réels des sols n'est pas non plus abordée, faute de données permettant de qualifier l'impact de ces pratiques spatiales sur le potentiel de connectivité écologique. Pour la définition des réservoirs, les prescriptions nationales imposent la reprise dans les schémas régionaux d'un certain nombre de périmètres définis par les politiques publiques de conservation de la nature tout en incitant les acteurs territoriaux à y adjoindre d'autres types de zones. L'analyse comparée des pratiques régionales révèle alors une propension des porteurs de projets de SRCE à amplifier la superficie des espaces régionaux intégrés dans des réservoirs de biodiversité et dans les corridors. La pratique est d'autant plus aisée que les dispositions juridiques applicables à ces zonages volontaires désignés sont faibles, voire inexistantes, et repose sur des modèles de détermination dont l'effectivité territoriale n'est généralement vérifiée qu'à « dires d'experts ».

⁶ Rappelons que l'article L371-3 exige des SRCE qu'ils s'appuient « en particulier » sur des connaissances naturalistes, ce que corroborent les guides du COMOP et les ONTVB.

Cette forte latitude décisionnelle dans les modalités de territorialisation de la politique de la TVB ouvre la voie à une diversité de configurations régionales et locales en termes de continuités écologiques. On peut ainsi s'attendre à des effets disparates selon les espaces concernés et à une capacité de cadrage des TVB locales par le SRCE assez faible.

IV. Les effets concrets des processus de territorialisation

De manière générale, l'identification et la protection des zones nodales du réseau écologique ne posent pas de difficultés particulières : il s'agit d'entités stables, qui reposent sur des territoires déjà connus par les naturalistes, faisant l'objet de zonages *in fine* protégés via l'outillage classique du droit de l'environnement. Les incertitudes se polarisent surtout sur la spatialisation des corridors et leur soumission à un régime de protection juridique adapté, compte tenu à la fois de leur propriété dynamique plus difficile à appréhender, et du caractère ordinaire des espaces situés dans leur emprise, impliquant une cohabitation avec l'occupation humaine (Billet, 2010, Bonnin, 2008).

Cette quatrième partie traite des effets territoriaux des démarches TVB sur la délimitation des périmètres des instruments de planification territoriale de type SCOT et PLU (section 1) ainsi que les effets juridiques des normes TVB d'un point de vue local (section 2). Finalement, les moyens opérationnels déployés pour la mise en œuvre territoriale de ces continuités écologiques apparaissent relativement stables par rapport aux dispositifs usuels de protection de la nature (section 3). Pour le moment, la nouveauté de l'enjeu des continuités écologiques ne s'est pas accompagnée d'un travail de médiation et de communication spécifique à destination des acteurs concernés dans les territoires locaux.

4.1. Des effets spatiaux réduits

Les SRCE apparaissent prioritairement comme des schémas de mise en cohérence des dispositifs environnementaux existants (zonages de protection réglementaires, zonages de protection contractuelle, zonages d'inventaires, etc.). Leur intérêt est en effet d'inscrire ces zonages dans une logique de réseaux de sites, alors que dominait auparavant une certaine confusion dans l'appréhension de ces différentes catégories d'espaces, soumis à des modes de gestion et de gouvernance variables. Le SRCE permet en ce sens de fournir aux collectivités, gestionnaires de l'espace, et aux aménageurs un « porter à connaissance » unifié concernant les zones nodales du territoire régional.

En revanche, le rôle des schémas régionaux en matière de mise en cohérence écologique des sites apparaît beaucoup plus modéré. La subjectivité des méthodes employées et des données utilisées (corrélée à la difficulté d'obtenir une contre-expertise des naturalistes à cette échelle), conduit à déterminer des corridors potentiels aux tracés relativement imprécis, voire totalement diffus. Dans la plupart des cas, les SRCE se limitent à fournir une représentation des grands axes ou zones de connectivité structurelle entre zones nodales, mais le travail d'identification est concrètement délégué aux niveaux locaux. Or, le rapport juridique de « prise en compte », qui introduit une marge d'appréciation certaine dans la manière de matérialiser ces composantes localement, rend possible les négociations autour de leur tracé, mais également de leurs méthodes et de leurs effets juridiques.

Face à ce constat, faut-il dès lors relativiser les effets spatiaux des continuités écologiques définis aux différentes échelles ? Un certain nombre d'analyses de la transposition du concept de réseau écologique dans les SCOT ont été menées ces dernières années (Bétaille, 2013). Ces travaux concluent à l'utilité de produire des cartes prescriptives délimitant avec finesse les continuités écologiques, afin qu'elles puissent être correctement interprétées dans les plans locaux d'urbanisme : « [Les cartes et documents] *permettent de localiser l'emprise de la TVB sur le territoire et d'indiquer les enjeux liés aux autres thématiques de développement (travail quasi indispensable pour l'évaluation environnementale). Un affichage clair de la trame et de ses éléments facilite l'interprétation des prescriptions et recommandations du DOG et la mise en œuvre opérationnelle du SCOT à l'échelon des PLU ou PLUi* » (DREAL Midi-Pyrénées, 2010, p. 74).

Le cadrage national poursuit cette vision. Celui-ci semble considérer positivement l'idée selon laquelle la spatialisation des continuités dans les SCOT doit prendre une valeur opposable, sous la forme de cartes intégrées dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) : « *Il est notamment préconisé d'intégrer les cartes suivantes : [...]. Une carte dans le DOO afin de localiser et le cas échéant de délimiter notamment les éléments de TVB et de préciser les orientations et objectifs associés, les modalités de leur préservation et de leur remise en bon état* » (MEDDE, 2013, p.19).

Pour ce qui concerne nos études de cas, la traduction de la TVB dans le SCOT de l'agglomération tourangelle s'opère selon une logique inverse, puisqu'elle se caractérise par l'absence de cartes des continuités écologiques dans le DOO. Ce choix affaiblit fatalement les effets du SCOT sur l'inscription spatiale des continuités dans les PLU (octroyant ainsi aux communes une liberté dans l'interprétation des tracés). Les auteurs du document ont préféré proscrire une délimitation précise et opposable des continuités dans le SCOT, et compenser cette absence par l'élaboration d'atlas communaux de la TVB du SCOT dépourvus de normativité.

La doctrine de l'État fournit ainsi un cadre uniformisant de la territorialisation des continuités écologiques. Pourtant, à l'instar de l'échelle régionale, les continuités intercommunales sont identifiées à partir de méthodes générant des résultats simplificateurs, des corridors aux tracés potentiels (contrairement aux réservoirs, qui sont déjà connus et circonscrits). L'écueil est ce faisant de reporter ces corridors de façon immuable dans une carte de protection opposable alors qu'il s'agit d'entités s'inscrivant dans des espaces soumis à divers usages humains. Ces corridors peuvent être perçus comme de réelles contraintes de développement alors qu'il s'agit de concilier les enjeux écologiques et l'aménagement. En ce sens, la méthode géomatique d'analyse de l'articulation entre usagers projetés de la TVB et usages des sols proposée par l'équipe Erudie met en évidence, à l'échelle locale, l'intérêt d'une approche infrastructurelle des continuités écologiques, basée sur les structures linéaires réellement observées sur les territoires.

4.2. Des effets juridiques relativisés

Le régime juridique relativement peu contraignant qui encadre la procédure de déclinaison du SRCE induit potentiellement un risque de faible mobilisation par les acteurs de l'aménagement et de la gestion du territoire à l'échelle locale, qui est accentuée par la dimension schématique de ce document, tant au plan de la cartographie que du programme de mesures qu'il doit obligatoirement contenir. Le SRCE présente, aux vues de ces insuffisances, un rôle d'outil de planification limité eu égard à sa capacité modérée à peser sur les procédures d'aménagement, bien que celle-ci soit néanmoins compensée par l'obligation d'intégration de la problématique des continuités écologiques dans les documents d'urbanisme. Dans un même temps, il est sans doute assez illusoire de concevoir que la seule force contraignante du SRCE donnera à la problématique de la biodiversité du poids face aux décisions d'aménagement, et que les différents enjeux identifiés à l'échelle régionale trouveront un dénouement au plan local. Cela reviendrait en effet à dire que la politique TVB n'a de chance de réussite que par le biais d'une approche *top down*. L'adhésion des acteurs locaux à ce nouvel outil d'action publique demeure un enjeu essentiel, et vis-à-vis duquel le strict assujettissement à des règles normatives peut apparaître, dans certaines situations, comme une solution inappropriée.

Les études exploratoires réalisées à l'échelle du SCOT de l'agglomération de Tours et de 6 PLU péri-urbains témoins mettent également en évidence que les réservoirs sont

principalement constitués de forêt et cultures et affectés en zones naturelle N et agricoles A dans les PLU. Les corridors pour leur part sont principalement utilisés à des fins de cultures et classés en zone A. Les cultures concernées sont principalement à rotation annuelle (céréales d'hiver, colza) ainsi que des prairies permanentes et temporaires. Le poids prépondérant des espaces boisés et des prairies permanentes classés en réservoirs suggère qu'à l'échelle intercommunale et en termes de surface concernée, la contribution de l'agriculture à la TVB est faible. En outre, sur les secteurs à enjeux d'urbanisation, la part des zonages TVB est de 20 à 25 %, alors qu'elle monte à 50 %, voire 75 %, dans les secteurs sans enjeu socio-économique particulier. Ces quelques éléments, s'ils ne peuvent être généralisés sans précaution, illustrent cependant qu'à l'échelle locale, les questions de continuités écologiques tendent à se dissoudre dans les multiples enjeux des exercices de planification spatiale. Le cas du SCOT de Montbéliard met alors en évidence que la question des continuités écologiques peut occuper une place moins secondaire dans les préoccupations aménagistes locales à condition d'être un support de multifonctionnalité (par exemple, valorisation du cadre de vie).

Au final, d'un point de vue réglementaire, la préservation de la TVB est perçue dans les PLU, mais également par les élus, comme un objectif plus quantitatif que qualitatif, dont les effets se mesurent à travers la quantité de foncier économisée. En d'autres termes, les espaces agricoles et naturels concernés par le tracé de la TVB sont d'une certaine manière protégés de l'urbanisation compte tenu de leur classement au titre du droit de l'urbanisme, mais la question des dispositions réglementaires permettant de garantir leur fonctionnalité écologique a été plus ou moins éludée (par exemple, des dispositions imposant, dans les secteurs concernés par la TVB, la perméabilité des clôtures pour le passage de la faune). L'innovation tient moins au contenu des règlements de PLU (la TVB s'appuyant sur des outils classiques non spécifiquement dédiés à sa protection) qu'à la présence d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP), permettant de répondre positivement à l'enjeu de continuités écologiques dans les secteurs d'urbanisation future ou sur l'ensemble du territoire communal (cas de l'OAP thématique sur la TVB à Chambray-lès-Tours). On observe également dans les règlements des PLU le développement de dispositions portant davantage sur la gestion des usages des sols que sur la question de l'occupation foncière.

4.3. Des moyens de mise en œuvre stables

La préservation et la restauration des continuités écologiques nécessitent des moyens de mise en œuvre qui dépassent leur inscription juridique et spatiale dans les documents locaux d'urbanisme. Ces modalités d'action publique s'appuient notamment sur des outils d'ingénierie écologique. Or, l'analyse des mesures prévues dans les plans d'actions des SRCE met en évidence des approches en continuité des pratiques existantes en matière d'actions environnementales. Pourtant, le nouveau paradigme réticulaire des politiques de la nature engendre un accroissement sensible des surfaces classées dans les réservoirs écologiques. Mais surtout, il change la nature des espaces concernés en inscrivant en corridors des zones qui sont utilisés par d'autres activités que la conservation écologique.

Un examen plus approfondi des dispositions nationales met en évidence un certain désintérêt des orientations nationales pour les enjeux opérationnels. Elles revendiquent en effet de mobiliser notamment les outils juridiques existants tels que les documents locaux d'urbanisme (SCOT et PLU), les mesures contractuelles (telles que les mesures agroenvironnementales) et des mesures spécifiques de déclinaison territoriale des SRCE. Aussi, les processus de concertation, parfois poussés comme dans le cas régional franc-comtois, visent-ils aussi à mobiliser les acteurs impliqués.

Pourtant, les plans d'actions stratégiques des SRCE de nos deux régions d'étude apparaissent comme des boîtes à outils qui ne distinguent pas les actions en fonction des milieux ou des problématiques territoriales en termes de continuité écologique. Ils demeurent muets sur la question de la programmation opérationnelle, en termes contractuels et financiers, et territoriale des modalités de protection et de restauration des continuités écologiques.

Face aux constats de la faiblesse des moyens d'ingénierie propre des territoires, notamment dans les espaces ruraux et périurbains, et au caractère relativement nouveau de la problématique des réseaux écologiques, quelques pistes se dessinent en examinant les actions menées ailleurs en France. Citons, par exemple, l'inscription de l'enjeu de la TVB dans les contrats territoriaux des Régions (Pays, PNR, agglomérations, etc.) ou encore la contractualisation avec un opérateur spécifique comme dans le cas de l'EPTB et du Contrat de corridor de la Saône. Il n'en reste pas moins que la généralisation de ces actions pose une question de moyens d'actions territoriaux qui est de loin non résolue. Elle engendre le risque de voir se multiplier des dispositifs de diagnostics territoriaux des continuités écologiques qui ne produiront pas d'effets notables sur l'état global des continuités biologiques, faute de moyens d'actions disponibles localement.

Peut-être aussi que la nouveauté de l'enjeu questionne, pour cette première génération de SRCE, tout d'abord la socialisation d'un public de non-experts (élus, techniciens territoriaux, aménagistes, etc.) au nouveau paradigme réticulaire de gestion de la nature et à ses effets en matière de conception de la planification des territoires ruraux et périurbains. Or, face à cet enjeu, il semble que l'approche multifonctionnelle de la TVB permette de rendre plus acceptable une démarche que beaucoup d'élus territoriaux perçoivent comme descendante et donc contraignante. Une approche multifonctionnelle de la TVB permet de mettre en évidence que si les continuités écologiques peuvent concourir à la préservation de la biodiversité, elles ont également un rôle majeur de valorisation paysagère, récréative (zones de loisirs et de déplacements doux), voire économique pour certaines activités agricoles et touristiques. En ce sens, l'approche multifonctionnelle peut créer une médiation entre les univers écologiques et aménagistes qui conçoivent de manière différenciée la fonctionnalité et les priorités dans la planification des territoires. La construction de compromis sur l'équilibre entre préservation écologique et enjeux socio-économiques des territoires est cependant sans doute plus délicate dans les espaces ruraux du fait de la cohabitation déjà parfois difficile entre les activités agricoles et les enjeux écologiques. La faiblesse, voire l'absence, des outils d'évaluation des SRCE d'un point de vue des effets de ces politiques sur les potentiels de biodiversité ne facilitera en effet pas l'acceptation par les usagers du territoire de nouvelles mesures restrictives à leurs activités actuelles. Cette situation est encore accentuée par la carence manifeste en instruments d'information et d'incitation aux usagers à adapter leurs usages des sols à ces nouveaux enjeux écologiques. La diffusion de l'expertise TVB aux non-spécialistes, à travers le développement d'instruments et de dispositifs de traduction dans un langage accessible (en termes de compréhension) et opérationnel (en termes de moyens de mise en œuvre), apparaît en effet comme un chantier encore en défrichage.

4.4. Face à des moyens d'action restreints, comment faire de la TVB une opportunité pour le développement local ?

L'analyse des effets territoriaux des TVB présente un bilan mitigé tant du point de vue spatial que juridique ou encore des moyens de mise en œuvre.

La diversité régionale des méthodes utilisées et des modalités de représentations spatiales de la TVB laisse planer un doute certain quant à la possibilité de construire un réseau écologique national qui soit l'agrégation des 22 SRCE métropolitains. En effet, les SRCE construisent des cartographies écologiques en s'appuyant notamment sur des exercices de recyclage des zones protégées sous forme de réservoirs. D'autres périmètres non réglementaires sont souvent intégrés, mais les modalités de préservation écologique qui s'appliquent réellement sur ces espaces, questionnent la fiabilité de leur inscription comme réservoirs. Pour les corridors écologiques, eu égard aux incertitudes et aux tensions entourant les méthodes de définition utilisées et aux usages et activités préexistants sur les espaces concernés, la plupart des schémas régionaux tendent à déléguer aux échelons subsidiaires la délimitation spatiale des périmètres. Or l'analyse des démarches de SCOT et de PLU montre que ces outils de planification intègrent les enjeux de continuités écologiques essentiellement dans leur contenu non opposable (diagnostic et projet de développement durable) aux autorisations du droit des sols (permis de construire et d'aménager notamment). En effet, du point de vue du droit, les échelles locales (SCOT et PLU) disposent de marges interprétatives étendues pour fixer les limites entre les zones. La loi ALUR a encore atténué la portée du principe de prise en compte entre SRCE et PLU. Si les instruments juridiques permettant la protection des corridors et réservoirs dans les SCOT et PLU sont nombreux, leur mobilisation dans le zonage et le règlement des documents d'urbanisme est laissé au libre arbitre des élus locaux et de leurs aménagistes. Or, à cette échelle, l'enjeu des continuités écologiques n'est plus traité comme une politique sectorielle. La nouveauté du vocabulaire, la complexité des savoirs et méthodes utilisés, la faiblesse des moyens d'ingénierie disponibles dans le territoire pour saisir cet enjeu, les incertitudes quant à ses effets réels, les conflits spatiaux avec les activités déjà présentes sur le territoire et les priorités de l'agenda politique territorial font de la TVB un enjeu parmi tant d'autres qui doit être arbitré dans la construction de la planification territoriale.

Si on laisse un instant de côté les expériences pilotes, parfois remarquables, réalisées par quelques territoires pionniers, une appropriation préalable de l'objectif de préservation et de restauration des continuités écologiques semble indispensable pour envisager que la TVB prenne une place notable dans la planification spatiale du territoire métropolitain. Or, notre étude montre que ces processus d'appropriation peuvent s'appuyer sur minimalement trois facteurs. D'une part, une approche multifonctionnelle de la TVB semble la plus à-même d'accompagner une territorialisation du nouveau paradigme des politiques de la nature. Montrer les apports de la TVB pour la qualité du cadre de vie ou la dynamique économique du territoire (agriculture, tourisme, etc.) semble la meilleure façon de réduire la distance cognitive entre les savoirs des experts de l'écologie du paysage et ceux des usagers du territoire qui disposent, *in fine*, du pouvoir de fixer les modalités réglementaires et spatiales de territorialisation de la TVB. D'autre part, les plans d'actions des SRCE de nos deux régions d'étude mettent en évidence des moyens opérationnels constants pour territorialiser la TVB, alors même que les surfaces concernées sont plus importantes et les modalités d'intervention plus diversifiées (notamment sur les corridors qui recouvrent généralement des espaces déjà utilisés pour d'autres activités). Enfin, la diffusion des enjeux de continuités écologiques se heurte à la faiblesse des moyens de communication et de sensibilisation déployés. Soucieux

de faire adopter les SRCE, les porteurs de projets régionaux ont en effet mis l'emphase sur les moyens de concertation. Ce faisant, ils ont focalisés les débats et les échanges avec un public spécifique (notamment élus, agents publics, aménagistes, agriculteurs, gestionnaires d'infrastructures de transport, forestiers et associations environnementales) afin de faciliter la validation du schéma régional, mais n'ont pratiquement pas participé à la territorialisation de l'enjeu des TVB avec les usagers non impliqués des espaces concernés.

V. Conclusion

L'analyse des processus de territorialisation de la politique publique de la TVB met en évidence un décalage manifeste entre l'ambition initiale du projet national et les pratiques de déclinaison locale du projet de réseau écologique. Ce désenchantement d'une politique initialement ambitieuse pourrait aboutir à faire aujourd'hui de la TVB une simple servitude d'aménagement supplémentaire à prendre en compte dans les SCOT et les PLU. Pourtant, des alternatives semblent exister.

5.1. Un dispositif national ambitieux, nouveau et complexe qui méconnaît les pratiques aménagistes locales

Si la question des continuités écologiques introduit un nouveau paradigme dans les politiques de la nature, alors force est de constater que ce cadre peine à percoler dans les pratiques et auprès des acteurs traditionnels de la conservation écologique et plus encore, de l'aménagement du territoire. L'intérêt de connecter des réservoirs de biodiversité semble faire à peu près consensus (en faisant abstraction des risques écologiques que ce dessein comporte). Cependant le dispositif mis en place au niveau national pour élaborer les TVB génère de nombreuses recompositions dans les savoirs légitimes, les méthodes utilisées et finalement les acteurs au cœur de la nouvelle politique nationale de préservation et de restauration des continuités écologiques et de sa déclinaison dans les territoires. Il suscite incompréhensions, suspicions, voire rejets, d'une partie des acteurs impliqués, notamment les milieux naturalistes et les usagers du territoire (agriculteurs, forestiers). La préparation des orientations nationales a fait l'objet d'âpres débats. Mais les résultats de ces négociations ont davantage révélé qu'atténué les zones d'incompréhensions et d'incertitudes scientifiques, spatiales et juridiques qui tournent autour d'une conception de la TVB générant tout à la fois des potentialités écologiques et des contraintes aménagistes.

Le dispositif mis en place au niveau national présente la particularité de produire des énoncés et des procédures non pas tant rigides dans leur contenu que foisonnant dans leurs approches, leurs méthodes, leurs préconisations, leur portée. L'approche espèce, par exemple, ne semble pas apporter grand-chose de nouveau dans la cartographie de la TVB. Elle demeure essentiellement du registre méthodologique de principe, sans réel usage dans la définition concrète des corridors et des réservoirs. Selon les orientations nationales, ce volumineux bagage méthodologique et conceptuel devrait être saisi au niveau régional, puis local, pour élaborer des projets de SRCE et de TVB tenant compte des caractéristiques des territoires d'implantation. C'est bien méconnaître les modalités concrètes d'élaboration des documents d'urbanisme dans les espaces non-urbains, où les effets de proximité sociale sont déterminants et les moyens d'ingénierie technique faibles (Bombenger, 2011), que de penser qu'une approche experte comme celle qui prévaut au niveau national pour la TVB, puisse d'une manière ou d'une autre trouver une place spécifique dans la multitude de facteurs institutionnels (multiplicité des règles d'urbanisme qui permettent une grande variété d'interprétations locales du droit, faiblesses des moyens techniques du contrôle de légalité, interconnaissance entre les acteurs politiques et de l'État local, etc.), politiques et sociaux (proximité élus-propriétaires fonciers, représentations politiques spécifiques des territoires non-urbains et de leur avenir, etc.) qui interagissent dans l'élaboration des SCOT et PLU périurbains et ruraux. Pour faire leur place au local, les continuités écologiques doivent muer dans leurs énoncés, leurs méthodes et leurs approches pour se présenter sous la forme d'un langage, d'un support et d'une conception qui rentrent en accordance avec les pratiques usuelles de la planification spatiale des communes françaises.

5.2. Des percolations relativement faibles entre les échelles nationales régionales et locales

Nos études de cas mettent en évidence que le passage d'une scène décisionnelle nationale (orientations nationales) à une scène régionale (SRCE), puis locale (SCOT et PLU), est structuré par quatre facteurs majeurs qui orientent les modalités de territorialisation des TVB (Figure 2). En effet, le changement d'échelle, du national au local, donne une place prépondérante aux facteurs liés à la proximité sociale et aux respects des usages hérités du territoire. Plus l'échelle est localisée, moins l'enjeu de la trame verte est sectoriel. Les préoccupations s'émoussent dans le territoire. Ainsi, l'analyse de nos deux SRCE met en évidence deux interprétations contradictoires de la biodiversité : alors que le Ministère de l'écologie et le MNHN construisent un discours sur une biodiversité menacée qui doit protéger du développement urbain, les visions régionales et locales semblent beaucoup plus nuancées et à ces échelles, la biodiversité ne connaît que peu de problèmes, les menaces sont présentées comme plus faibles.

L'élaboration de TVB apparaît bien comme l'occasion d'intégrer des connaissances relevant du registre écologique dans les savoirs aménagistes, et non l'inverse. À l'échelle locale, la question écologique ne constitue pas un élément déterminant du zonage, mais bien un facteur de légitimation lorsque les potentialités qu'elle offre peuvent répondre à des enjeux socio-économiques d'aménagement local du territoire. L'IVB du SCOT du Pays de Montbéliard assume pleinement un objectif majeur d'amélioration du cadre de vie résidentiel correspondant plus aux attentes des populations, basée sur la préservation du paysage agricole et naturel ainsi qu'une utilisation récréative du sol (création de promenades, de chemins de mobilité douce, etc.). Pour pouvoir avoir une consistance réelle dans les outils de la planification locale et dans les préoccupations des gestionnaires des territoires, la TVB doit donc hybrider ses modalités de justification en termes de savoirs (d'un savoir expert en écologie du paysage appliquée à un savoir d'aménagiste gestionnaire du territoire) et de fonction sociale (d'une contrainte *top-down* à respecter à une opportunité *bottum-up* à saisir).

Figure 2. Facteurs de territorialisation des TVB

	Niveau national	Niveau régional	Niveau local
Savoirs dominants	Savoir a-territorial	↔	Savoirs territoriaux et professionnels
Enjeux majeurs en débat	Préservation et restauration des continuités écologiques	↔	Multifonctionnalité : dynamique socio-économique + respect des usages hérités du territoire
Portée de la décision	Création d'instruments d'action publique et de métarègles	↔	Droits d'occupation (voire d'usage) des sols
Acteurs dominants	Experts, scientifiques et acteurs politico-administratif nationaux	↔	Aménagistes, élus, usagers du territoire

Bombenger et Larrue, 2015.

Or cette mue de la notion de continuité écologique du global au local, à travers le processus de territorialisation, est d'autant plus indispensable que les orientations nationales l'ont démunie d'une réelle force juridique contraignante au niveau local et que les plans d'actions des SRCE semblent la priver de moyens opérationnels pour sa mise en œuvre. En ce sens,

nous pouvons affirmer que seule une conception hybride de la TVB, à la fois vecteur local de biodiversité et support d'enjeux de planification spatiale (pour la mobilité douce, les aménités paysagères, l'attractivité touristique et économique), semble susceptible de favoriser son entrée dans les instruments locaux de planifications spatiale. C'est donc en relativisant sa force conceptuelle (ainsi que méthodologique et juridique) au regard des enjeux territoriaux que la notion experte de continuité écologique peut espérer devenir une préoccupation locale et ainsi rentrer en dialogue avec les pratiques d'aménagement du territoire.

5.3. Une politique sectorielle qui peine à s'hybrider

En examinant les relations entre la politique sectorielle de la TVB et les autres politiques publiques territoriale, nos études de cas ont mis en évidence qu'à l'échelle régionale, la diversité des contextes politiques et socio-économiques produit une variété de configurations en termes d'arrimage de la politique des continuités écologiques. Ainsi, en Région Franche-Comté, le SRCE est très étroitement lié à la politique agricole et forestière, tant en terme de portage par l'administration régionale que de place conférée aux représentants des secteurs agricoles et forestiers dans le cadre de la concertation. L'objectif est ainsi de faire en sorte que ce nouvel enjeu national ne rentre pas en compétition avec des secteurs économiques importants pour la dynamique socio-économique de la région. Au contraire, dans notre second terrain d'étude, la politique TVB est davantage liée au renforcement de la jeune politique environnementale du Conseil régional Centre. La Direction de l'environnement a alors pour mission de maximiser les opportunités offertes par les priorités écologiques nationales en se calant au plus près des orientations ministérielles. Ainsi, nous n'observons pas à l'échelle régionale une recomposition des scènes d'acteurs induite par l'apparition de la question des continuités écologiques à l'agenda politique. Au contraire, l'organisation des démarches de concertation mises en place dans nos deux régions témoins vise à entériner les rapports de forces existants entre acteurs. Cette situation se comprend aisément si l'on envisage la politique de la TVB comme une politique constitutive : les seules dimensions réellement normées d'un point de vue réglementaire sont les objectifs généraux et les différents cadres procéduraux et pièces à produire (diagnostic, enjeux, cartographie, plan d'actions). Comme les procédures concrètes d'élaboration des SRCE sont construites en même temps que ces derniers sont réalisés, les porteurs de projets TVB sont amenés à faire ce qu'ils connaissent dans d'autres projets d'aménagement du territoire. Cette situation explique également pourquoi la concertation est davantage une information qu'une production partagée.

Les SRCE ne semblent pas avoir d'effet, tout du moins pour le moment, sur les autres politiques régionales : la logique est celle d'une juxtaposition de politiques sectorielles. On peut cependant espérer que la mise en synergie des politiques territoriales régionales (Contrats de Pays, d'agglomération, etc.) et le rôle de chef de fil dans le domaine de l'environnement confié récemment au Conseil régional, aillent dans le sens d'une plus grande percolation des politiques de TVB dans les autres instruments de politiques territoriales.

À l'aune de nos études de cas locales, la TVB apparaît comme un enjeu de planification secondaire. Le caractère novateur des savoirs, des méthodes et du lexique employé, la faiblesse des moyens d'ingénierie disponibles dans le territoire pour saisir cet enjeu, les incertitudes quant à ses effets réels, les conflits spatiaux avec les activités déjà présentes sur le territoire et les priorités de l'agenda politique territorial font de la TVB un enjeu parmi tant d'autres qui doit être arbitré dans la construction de la planification locales. La faible opacité des méthodes de définition cartographique de la TVB régionale et locale ne permet pas leur remise en cause par les acteurs de la sphère naturaliste. En outre, le faible caractère normatif

des dispositions régionales couplé à l'absence de moyens supplémentaires à l'échelle régionale pour mettre en œuvre d'éventuelles mesures de protection ou de restauration des continuités écologiques brident l'intérêt pour les acteurs locaux de se saisir par opportunisme de cette nouvelle politique.

5.4. Une territorialisation de la TVB par une approche multifonctionnelle des continuités écologiques

À l'échelle nationale, les négociations du Grenelle ont abouti à formuler une représentation officielle des enjeux de la biodiversité en faisant taire les divergences de diagnostic sur l'état et l'urgence d'agir. En passant à l'échelle régionale, l'élaboration du SRCE constitue l'occasion de réactiver les débats et les rapports de force entre experts de l'écologie du paysage, naturalistes de terrain et usagers du territoire (représentants des mondes forestiers et agricoles notamment) sur l'interprétation de l'urgence écologique et les responsabilités imputables aux activités de chacun sur les territoires. Or le co-portage du projet de schéma régional par la collectivité territoriale impose une flexibilité interprétative plus forte du fait de la politisation des enjeux, mais aussi du manque de connaissances territorialisées sur la question des continuités écologiques.

À l'échelle régionale, les débats du SRCE rencontrent la matérialité du territoire et les pratiques et les usages du sol et de la ressource biodiversité. Ce qui n'est formellement qu'un échange concerté sur la définition de potentiels écologiques devient une scène politique où les rapports de force sur les usages socio-économiques du territoire sont en débat à l'aune de leurs effets biologiques supposés. Les incertitudes juridiques qui ont longtemps pesées sur les effets de la TVB en matière d'occupation et d'usage des sols ainsi que la logique d'urgence pour la réalisation des SRCE imposée par le calendrier ministériel et les échéances électorales locales n'ont pas favorisé un climat de travail apaisé et serein. Elles ont par ailleurs joué dans un sens négatif sur l'appropriation territoriale de ce nouvel enjeu tant les approches et les méthodes de la TVB viennent bousculer les équilibres entre acteurs intervenant traditionnellement dans les politiques régionales de la nature.

À l'échelle locale, la situation semble plus apaisée. En effet, alors que l'échelon régional doit jouer de flexibilité et de distorsions entre les orientations nationales plus ou moins impératives et les revendications des acteurs régionaux (il sert en cela de soupape aux représentations antagonistes de la nature), le législateur a progressivement accru la marge interprétative laissée aux élus et aménagistes en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre des SCOT et des PLU. À cette échelle, la forme des données cartographiques produites par les SRCE permet aux acteurs locaux de remodeler l'information aux regards des intérêts multiples en présence. Si la boîte à outils juridique à disposition des aménagistes est foisonnante, elle reste (elle aussi) potentielle, saisie au bon vouloir des élus communaux et intercommunaux. Or, nos études de cas mettent bien en évidence que l'une des conditions nécessaires à un réel travail de territorialisation de la TVB à l'échelle locale passe par la traduction multifonctionnelle des corridors écologiques au regard des services écosystémiques qu'ils fournissent localement : supports de déplacements doux, aménités paysagères, etc. Multifonctionnelle, la TVB n'est plus nécessairement vue uniquement comme une servitude supplémentaire imposée par les instances nationales, mais comme une potentialité supplémentaire pour légitimer des choix de planification spatiale locale. S'il est certain que dans les communes rurales et périurbaines les moyens d'ingénierie territoriaux sont inadaptés et insuffisants pour saisir la TVB régionale dans une approche experte basée sur les modélisations en écologie du paysage appliquée, sa prise en compte dans les plans

d'urbanisme passe aussi par un effort de maniabilité spatiale des dispositions du SRCE lorsqu'elles rencontrent le foncier communal. Cette appropriation locale induit également une certaine flexibilité interprétative de la part des services de l'État chargés de contrôler la prise en compte de la TVB régionale dans les PLU et les SCOT non-urbains.

5.5. Une nécessaire révision des modalités de territorialisation de la TVB

Afin d'éviter que la TVB régionale soit perçue comme une servitude supplémentaire par les élus et les aménagistes communaux et intercommunaux, il nous apparaît que les modalités de territorialisation du SRCE dans les PLU et les SCOT sont à revoir.

Nos études de cas ont en effet mis en évidence la nécessité de traduire les cartographies des continuités écologiques par modélisation en représentations spatiales saisissables et surtout endossables par les aménagistes et les élus. En ce sens, le travail de création d'atlas par l'Agence d'urbanisme de l'agglomération tourangelle semble une voie à suivre. Mais si cette médiation cognitive du travail de modélisation semble indispensable à grande échelle (SCOT), la mise en œuvre d'une politique active de préservation et de restauration des continuités écologiques (c'est-à-dire qui ne se borne pas à inscrire des réservoirs et des corridors dans les diagnostics des documents d'urbanisme, sans aucune règle contraignante) nécessite de développer des moyens d'opérationnalisation des SRCE. Or, pour le moment, ces moyens semblent faire défaut, les plans d'actions se contentant d'un simple report des actions environnementales financées antérieurement. De manière tendancielle, on ne voit pas très bien comment ces moyens pourraient s'adapter aux nouveaux besoins introduits par la question de la TVB territorialisée ? Du côté de l'État déconcentré, la doctrine nationale de réduction des moyens d'action territoriaux paraît constante depuis plus d'une décennie, alors que les conseils régionaux, appelés à être chefs de fil de l'action environnementale, sont pris dans des politiques de fusion régionales et un contexte socio-économique peu favorable au financement d'actions qui pourraient impacter l'attractivité du territoire en posant de nouvelles contraintes aux usages de l'espace. En ce sens, la marginalisation rapide de l'enjeu des continuités écologiques dans les agendas politiques nationaux et régionaux ne facilitera pas la mise en œuvre effective de la politique publique de la TVB.

Si la tentation est grande de passer par la voie d'instruments juridiques pour pallier les insuffisances politiques et organisationnelles de l'État et des Régions, il convient cependant d'avoir à l'esprit que cette approche est peu susceptible de produire des effets en matière de préservation et de restauration des continuités écologiques. En effet, l'intégration de nouvelles règles nationales (et régionales) dans les documents locaux d'urbanisme passe toujours par un processus d'interprétation circonstancielle locale au regard des caractéristiques (politiques, socio-économiques, etc.) des territoires concernés. Si notre étude montre que finalement les rapports juridiques entre procédures nationales, régionales et locales de TVB sont finalement assez ténus et les modalités de prises en compte laissées aux arbitrages du terrain, c'est aussi parce qu'il ne peut en être autrement de manière effective. Ni en termes de connaissances écologiques territorialisées, ni en termes de moyens de contrôles des orientations prises localement, les instances nationales et régionales ne disposent des ressources d'action nécessaires.

In fine, il convient de laisser le temps de la mise en œuvre de cette première génération de SRCE pour envisager les effets concrets de percolation du nouveau paradigme de la nature dans les pratiques aménagistes locales. À court terme, des améliorations peuvent cependant

être envisagées dans la politique publique de la TVB telles que celles proposées à la section V.3 du rapport scientifique détaillé.

VI. Bibliographie

- BETAILLE J., 2013, « SCOT, eau et biodiversité. Fiche 2: Le SCOT et la protection des continuités écologiques », *GRIDAUH : écriture du SCOT*, p. 6.
- BILLET P., 2010, « La trame verte et la trame bleue, ou les solidarités écologiques saisies par le droit », dans *Conseil d'Etat - Rapport public 2010 - Volume 2 : L'eau et son droit*, La Documentation Française.
- BOMBENGER P-H., 2011, *L'urbanisme en campagne. Pratiques de planification des sols et d'aide à la décision dans des communes rurales françaises*, thèse de doctorat, Université François-Rabelais de Tours - Université du Québec à Montréal, 591 p.
- BONNIN M., 2008, *Les corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, Paris, L'Harmattan (Droit du patrimoine culturel et naturel), 270 p.
- DREAL Midi-Pyrénées, 2010, *SCOT et Biodiversité en Midi-Pyrénées. Guide méthodologique de prise en compte de la trame verte et bleue. Volume 1 : Enjeux et méthodes*, 100 p.
- FAURE A., 2014, « Territoires/territorialisation », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de SciencesPo., p.623-632.
- FAURE A., LERESCHE J-P., MULLER P., NAHRATH S., 2007, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politique.
- FAURE A., DOUILLET A-C., 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- FONTAINE J., HASSENTEUFEL P., 2002, *To change or not to change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- MEDDE, 2013, *Trame verte et bleue et documents d'urbanisme. Guide méthodologique*, 54 p.