

GOVERNANCE DES TRAMES VERTES ET BLEUES URBAINES

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

[Val Maubuée]

Auteurs :

Cormier Laure, Maître de Conférences géographe IUP
Kenderesy Marek, Master paris Panthéon Sorbonne

Avec la collaboration :

Blanc Nathalie, Directrice de Recherche géographe, CNRS Ladyss
Provendier Damien, Chargé de mission, Plante & Cité

Date de l'étude : 2013



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

Productions associées à cette étude :

✓ *Fiches villes :*

Lille
[Val Maubuée]
Strasbourg
Rennes
Lyon
Perpignan

✓ *Rapport de synthèse d'étude*

✓ *Diaporama des principaux résultats de l'étude*

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

AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DE :



Le contexte et les enjeux au Val Maubuée

La communauté d'agglomération du Val Maubuée est le secteur II de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée se situant à une vingtaine de kilomètres à l'Est de Paris, en Île-de-France. Ce groupement de communes de la petite couronne parisienne fut créé en 1972 sous le nom du Syndicat d'Agglomération Nouvelle (SAN) de Marne-la-Vallée/Val Maubuée. Il ne s'agit pas d'une ville ex-nihilo, l'agglomération s'étend sur le territoire de six communes déjà existantes à l'époque : Champs-sur-Marne, Croissy-Beaubourg, Emerainville, Lognes, Noisiel et Torcy. La particularité de cette agglomération, au regard des agglomérations françaises en général, est qu'elle ne possède pas de ville-centre. Le statut administratif de l'intercommunalité a changé le 1 janvier 2013, ainsi le SAN est devenu la Communauté d'Agglomération du Val Maubuée.

Une forte croissance démographique a eu lieu au Val Maubuée ces dernières décennies, ainsi la population est passée de 15 414 habitants en 1975 à 85 869 habitants en 2006.¹ Actuellement, la démographie de l'intercommunalité se caractérise par une courbe stagnante, reflet d'une population dont la croissance est arrivée à son stade de maturité. La morphologie urbaine actuelle est principalement le résultat du développement immobilier des années 1970 et 1980 majoritairement destiné à l'accueil des familles. Par conséquent, les quartiers pavillonnaires sont très présents sur le territoire du Val Maubuée, et occupent une superficie importante. Le marché immobilier actuel ne correspondant plus au besoin des jeunes actifs, le départ massif de ces derniers impacte fortement l'agglomération. Cependant la question de l'immobilier est loin d'être le seul enjeu du territoire. En effet un des enjeux majeurs de l'intercommunalité consiste à assurer la transition d'une « ville nouvelle à une ville durable ». Cet objectif est clairement affiché au DOO du SCoT du Val Maubuée (page 4). Les préoccupations environnementales, partie intégrante de cet objectif, concernent des thématiques telles que la consommation économe des espaces, la préservation et la reconnexion des espaces naturels, et la gestion écologique des ressources (eau, air, énergie).

Les espaces verts couvrent près de 40% du territoire intercommunal : « sur les 3800 hectares (ha) du territoire, 1700 hectares sont constitués d'espaces verts ouverts au public. »² Chaque habitant peut ainsi bénéficier de près de 200m² d'espaces verts³. La morphologie des espaces verts et naturels du Val Maubuée montre une grande diversité se traduisant par des bois urbains, une série d'étangs, des prairies et des espaces verts de proximité fleuris. La répartition en superficie des espaces verts et zones aquatiques est la suivante : des espaces boisés sur 1 100 ha, des plans d'eau sur 70 ha, les parcs de Champs-sur-Marne et Noisiel sur 180 ha, des parcs urbains sur 300 ha⁴. Cependant les espaces agricoles n'existent plus sur le

¹ PADD du SCoT, page 3

² Euroscapes : Gestion durables des paysages européens, édité par le SAN en février 2010, page 6

³ La moyenne nationale est de 20m² d'espaces verts par habitant en 2007 (source !)

⁴ <http://www.valmaubuee.fr/agglomeration/patrimoine/de-lhistoire-au-contemporain/> Dernière consultation : le 20 juillet 2013

territoire de l'agglomération, à part deux parcelles de réserves foncières à urbaniser. Le milieu urbain développé dans le cadre de la planification de cette ville nouvelle, majoritairement de type pavillonnaire, conduit à une fragmentation relativement significative.

Projet politique de trame verte et bleue de l'intercommunalité

L'agglomération, ainsi que chacune des communes du Val Maubuée, se sont engagées dans la préservation des espaces verts et naturels existants depuis plusieurs années. La question de la protection des espaces de nature fait l'unanimité politique au sein de l'intercommunalité et des communes. Le portage politique de la trame verte et bleue est partagé entre les conseillers municipaux et la Direction des Parcs et Forêts (service gestionnaire des espaces verts de l'agglomération). Cette dernière structure a élaboré le Schéma Cohérence et d'Orientation Paysagère (SCOP) en 2011. Ce document est un outil de travail opérationnel pour guider la gestion des espaces verts mais il traduit également la volonté politique de l'agglomération de préserver les espaces verts. « Il s'agit d'élaborer un plan global de gestion des paysages, prenant en compte la stratégie et la planification urbaine du territoire dans le but de développer une approche plus qualitative, environnementale, écologique et économique dans la gestion et l'entretien des espaces verts et urbains.⁵ » Cette intention politique concernant la préservation est en cohérence avec le champ d'intervention possible des pouvoirs publics locaux. En effet, l'une des particularités du Val Maubuée est la maîtrise intégrale du foncier, sachant que la quasi-totalité des espaces verts et naturels appartient aux acteurs institutionnels publics de l'échelle communale à l'échelle étatique. Il s'agit ici d'une spécificité liée aux « villes nouvelles » où les services des Parcs et Forêts et de la planification maîtrisent la gestion et l'occupation de la grande majorité des espaces.

Une évaluation environnementale a précédé l'élaboration du SCOP. Cette étude, menée par le service de l'urbanisme et un bureau d'étude externe (Ecosphère), a permis, entre autre, de définir la trame verte et bleue du Val Maubuée. Ainsi, trois types de trames furent différenciés et ont été intégrés dans le SCoT du Val Maubuée :

- « **la trame boisée** rassemble l'ensemble des espaces arborés ou arbustifs. Elle concerne notamment les mammifères (dont les chauves-souris), les amphibiens et les oiseaux, ces derniers étant peu concernés par les problèmes de fragmentation du fait de leur mode de circulation aérien ;
- **la trame herbacée** se rapporte essentiellement aux insectes tels que les lépidoptères (papillons) ou les orthoptères (criquets, sauterelles, grillons) ;

⁵ Euroscapes : Gestion durables des paysages européens, édité par le SAN en février 2010, page 6

- **la trame bleue** est le réseau de mares et de cours d'eau. Les groupes étudiés dans ce cas sont surtout les amphibiens et les libellules, mais les poissons et insectes aquatiques sont directement concernés. »⁶

Dans le cadre de la mise en place du SCOP sur le territoire du Val Maubuée, le SAN a décidé de développer un projet de coopération européenne afin d'échanger autour des pratiques en matière de gestion différenciée et durable des paysages et espaces verts, et de cofinancer la mise en œuvre du SCOP. Les objectifs de ce projet intitulé Euroscapes furent les suivants : améliorer la gestion des paysages et espaces verts urbains et périurbains, rationaliser les pratiques de gestion, protéger et mettre en valeur ces paysages dans une approche territoriale cohérente et durable, contribuer à mettre en œuvre les objectifs de la Convention européenne du paysage.

Certains projets d'aménagements urbains sont les déclinaisons de la politique intercommunale de trame verte et en affichant l'orientation majeure du SCOP. La thématique de la restauration des continuités écologiques est l'un des enjeux principaux du SCOP. Les opérations et les projets en cours du Val Maubuée illustrent clairement cette politique.

Par exemple, l'un des grands projets de l'intercommunalité concerne la requalification d'une autoroute (D199) qui devrait se transformer en boulevard urbain constituant un nouvel axe est-ouest de l'agglomération. La voirie surdimensionnée, conçue à la fin des années 1970, est aujourd'hui devenue obsolète. Ainsi, elle représente une réserve foncière potentielle qui pourrait être transformée en espaces à urbaniser et en espaces verts dans l'avenir.

Le projet d'aménagement des berges de la Marne, quant à lui, cherche à répondre aux enjeux de remise en bon état des continuités écologiques. Les objectifs du projet, mettent en avant entre autres : la restauration des milieux humides, la lutte contre l'érosion des rives, la requalification de la végétation, du canal en frayère et son étang, la mise en valeur des champs visuels du site de l'île du moulin et les déplacements non-motorisés dans le site.

A retenir :

Opportunité : l'abondance et la diversité des espaces de nature à l'échelle intercommunale. Le foncier appartient aux pouvoirs publics.

Contrainte : fragmentation des espaces de nature.

La trame verte dans la planification

Le SCoT, le document de planification du Val Maubuée, a été élaboré par l'intercommunalité en s'appuyant sur l'expertise d'un bureau d'étude externe (Ciatadia). Le processus d'élaboration fut suivi par un comité de pilotage composé des élus et des services urbanisme de l'agglomération et des communes. Le SCoT prescrit deux types de protection en fonction de la valeur écologique des sites : des espaces de protection forte et des espaces de protection adaptée. Ce premier vise à préserver les milieux écologiques majeurs du Val Maubuée, notamment par leurs inscriptions dans les PLU comme zones inconstructibles. Les espaces de protection adaptée représentent un niveau de protection moins fort et autorise un certain nombre d'aménagements.

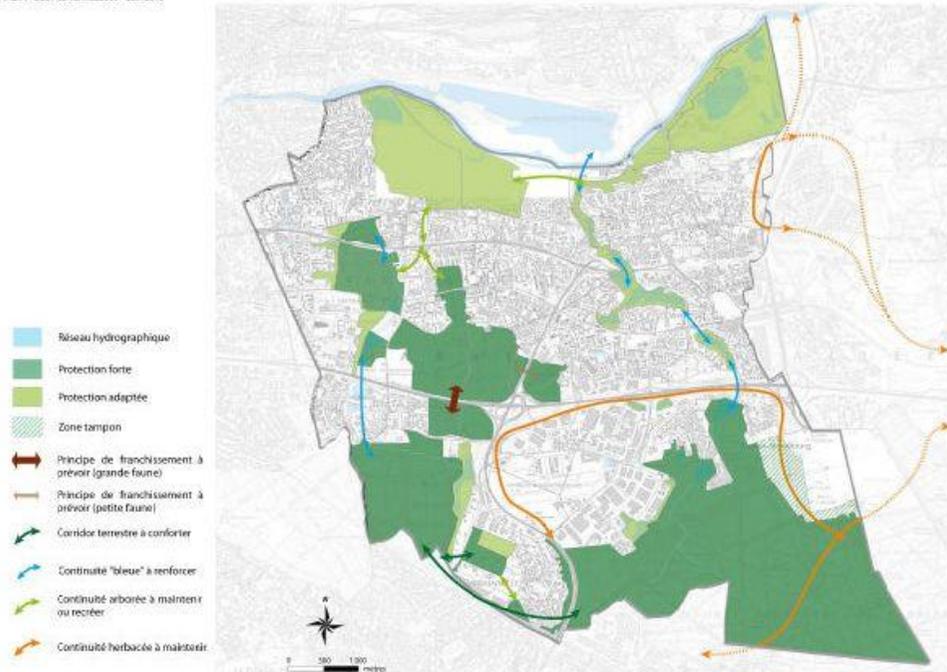
Les principaux corridors écologiques à recréer, maintenir ou conforter ont été identifiés par une cartographie. Les enjeux majeurs en lien avec la trame boisée, bleue et herbacée ont été déterminés. Le DOO du SCoT du Val Maubuée ne se réduit pas à l'identification des enjeux, mais propose également des actions précises pour la remise en état des corridors : « *Le franchissement de l'autoroute A4, entre le bois de la Grange et le bois du Boulay, constitue également un enjeu majeur pour le désenclavement des espaces boisés situés au nord de cet ouvrage et qui, malgré une superficie importante, souffrent d'ores et déjà d'isolement écologique. Ainsi, un passage, probablement souterrain, d'une largeur minimale de 6 à 8m minimum et de 2,5m de hauteur environ, avec un puit de lumière, devra être créé pour permettre le franchissement de l'A4 par les espèces animales. Il pourra s'agir d'un passage mixte autorisant la circulation piétonne et cycliste.* »⁷

Ce document invite les communes à inscrire les continuités écologiques dans le règlement de leurs PLU. « *Les documents d'urbanisme des communes concernées doivent préciser les dites continuités et en tenir compte, par un classement approprié dans les pièces réglementaires, par des emplacements réservés et/ou toute autre mesure appropriée (par exemple en EBC ou en Élément de paysage)* »

Une particularité du DOO du SCoT se caractérise par l'intégration de certains aspects de la gestion tels que la préconisation de la mise en place d'une gestion différenciée sur les espaces verts ou la mise en œuvre d'une gestion écologique des berges des plans d'eau. Les espaces d'intérêt écologique, paysager et social identifiés par le SCOP ont été ajoutés dans l'état initial du SCOT.

⁶ Diagnostic Écologique Du Territoire du Val Maubuée, 2010

⁷ SCoT, DOO, page 34



Actuellement trois des six communes de l'intercommunalité possèdent un PLU. Les trois autres communes fonctionnent toujours avec leurs POS. Le projet PLU en cours vise à munir l'ensemble des communes d'un PLU. Cependant pour le moment le délai de cette démarche n'a pas encore été fixé. La volonté du service de la planification de l'agglomération est de décliner une protection des espaces verts et de nature dans les PLU offrant latitude d'intervention contrairement aux E.B.C., ce type de protection s'étant avéré trop contraignant. A présent, le Val Maubuée est concerné par différents types de zonages réglementaires visant à préserver les espaces de nature et la biodiversité du territoire.⁸ Ces espaces peuvent être concernés par un Arrêté Préfectoral de Protection de Biotope (APPB) comme à « l'Etang de Beaubourg », par une Réserve Naturelle Régionale (RNR) comme au Parc « Denis le Camus », ou par des zonages ZNIEFF de type I et II couvrant des bois, des parcs, des étangs et des plans d'eau.

A retenir :

Opportunité : une connaissance approfondie du territoire.

Contrainte : l'absence de consensus politique de l'inscription de la trame verte et bleue dans les PLU.

Modalité de gestion

La gestion des espaces verts est assumée aux échelles de la communauté d'agglomération et des villes. Les communes interviennent dans la gestion des cimetières et des espaces verts de proximité (par exemple les ronds-points et les fleurissements). Les grands espaces ouverts sont entretenus par un service intercommunal : la Direction des Parcs et Jardins. Ces espaces correspondent aux grands ensembles boisés, aux jardins, aux étangs urbains et aux espaces verts des zones d'activité. Les espaces de nature entretenus par l'équipe intercommunale bénéficient d'une politique de réduction progressive des produits phytosanitaires dans l'objectif d'atteindre la phase « 0-phyto ».

La Direction des Parcs et Jardins a établi un plan de gestion agissant sur trois niveaux en fonction des enjeux environnementaux associés aux sites : le niveau « intervention lourde » nécessite l'association d'un bureau d'étude extérieur pour la réalisation du projet en question. Le niveau moyen⁹ exige une étude qui peut être réalisée en interne et le niveau bas permet une intervention directe par le service de la gestion des espaces verts.

Le Schéma Cohérence et d'Orientation Paysagère (SCOP) prend en compte la trame verte et bleue sous une approche de continuité paysagère. Un diagnostic parcellaire fut réalisé dans le cadre de cette étude. La démarche comprenait des photos interprétations, des analyses cartographiques des parcelles cadastrales, de la faune-flore, des zones aquatiques, des boisements etc. Cette étude a été complétée par un diagnostic écologique et historique grâce au travail d'un bureau d'étude externe. Les connaissances des jardiniers et des personnes travaillant sur le terrain ont été également valorisés dans cette analyse. Les sites d'intérêt écologique ont été inventoriés dans le cadre d'expertises floristiques et faunistiques. La prospection des sites a été réalisée en fonction de leur superficie, du nombre d'habitats représentés et des potentialités floristiques et faunistiques des habitats. Les résultats de ces travaux ont été valorisés dans le SCOP et ont abouti à la réalisation de trois cartes de synthèse en fonction des habitats : eaux, forêts et jardins bâtis.

A retenir :

Opportunité : l'appartenance des espaces verts aux pouvoirs publics permettant une maîtrise totale sur ces secteurs. Différenciation des niveaux d'intervention en fonction des enjeux environnementaux. Projet SCOP fédérateur autour de l'approche Paysage.

Contrainte : la diversité des acteurs (du national au local) agissant sur l'entretien des espaces verts, la diversité des méthodes d'intervention en fonction de l'échelle.

⁸ Diagnostic Écologique Du Territoire du Val Maubuée, 2010

⁹ Entretien

Gouvernance

De la constitution de l'agglomération, l'union de six communes sans ville-centre, résulte une gouvernance aussi originale que complexe. En termes de compétences communales-intercommunales, une nouvelle répartition est en cours de définition depuis le 1^{er} janvier 2013 de par le changement de statut administratif de la ville nouvelle. Désormais le nouveau statut officiel du regroupement intercommunal est la communauté d'agglomération du Val de Marne/Val Maubuée. En matière de compétences « *La Communauté d'agglomération exerce de plein droit en lieu et place des communes plusieurs compétences. Elle possède un large champ d'activités qui lui permet d'intervenir aussi bien dans les domaines de l'environnement que dans ceux de l'aménagement urbain ou du développement économique* »¹⁰. La communauté d'agglomération possède donc un certain nombre de compétences, dont l'action sur la qualité et l'aménagement des composantes de la trame verte et bleue : la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des zones d'activités économiques reconnues d'intérêt communautaire, l'élaboration du SCoT, la gestion de l'eau, la protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie. Dans le cadre de cette dernière compétence, l'intercommunalité concrétise son action par la lutte contre la pollution de l'air, l'élaboration d'un Plan climat énergie territorial (PCET) et d'un plan de prévention du bruit. Toutefois, la gestion des espaces verts et la planification urbaine sont des compétences partagées entre l'échelle communale et intercommunale. Le problème soulevé par cette organisation met en évidence la multiplicité des acteurs agissant sur le même domaine et complexifie ainsi fortement la mise en place d'une politique unique que ce soit la gestion des espaces verts ou la planification. De plus les approches politiques et les modes de gestion et opératoires ne sont forcément pas les mêmes aux différentes échelles. Pourtant, ces deux entrées sont des éléments fondamentaux pour la mise en œuvre d'un projet politique de trame verte. Les élus de l'agglomération sont désignés par les communes. Certains élus travaillent donc à l'échelle communale et intercommunale à la fois.

La gouvernance reflétée par l'élaboration du SCoT s'organise autour des communes-agglomération-bureau d'étude. Aucun partenariat officiel n'a été établi avec des entreprises privées ou la sphère associative (environnementale ou d'habitantes). La conclusion des entretiens révèle que la diversité des échelles administratives est un facteur paralysant des projets locaux, diluant les financements et alourdissant la procédure de l'analyse et de la mise en place. Or l'environnement et le transport représentent des enjeux majeurs et des dimensions qui devront être étudiées à l'échelle de plusieurs intercommunalités pour contourner la complexité procédurale des projets locaux.

¹⁰ <http://www.valmaubuee.fr/agglomeration/ca-valmaubuee/competences/> Dernière consultation : le 18 juillet 2013.

Participation des associations

La seule association environnementale active dans l'agglomération n'a pas donné suite à notre demande d'entretien. L'association RENARD (Rassemblement pour l'Etude de la Nature et l'Aménagement de Roissy-en-Brie et son District) résume son activité par le principe suivant : « *Nos actions sont fondées sur les connaissances scientifiques en environnement, appuyées sur le droit qui permet leur prise en compte* ». Elle exerce ainsi des recours réguliers au tribunal concernant les questions environnementales de l'agglomération afin de veiller à la protection des espaces verts et naturels. Voici quelques plaintes accessibles sur internet.

- Dépôt d'un recours gracieux auprès de la préfecture contre le projet de lotissement Châteaubriand à Noisiel¹¹
- Demande au tribunal d'annuler les arrêtés du préfet portant sur création de la ZAC de Lamirault¹²
- Après avoir consulté l'enquête publique sur le projet de SCoT du Val Maubuée, l'association a déposé une liste de remarques et contre-propositions auprès du Commissaire-Enquêteur¹³

Des entretiens avec les acteurs institutionnels des communes et de l'intercommunalité, il ressort une relation relativement conflictuelle entre ces acteurs et l'association.

Participation des habitants

Les habitants s'impliquent dans les consultations en fonction du sujet concerté. Ainsi, les concertations organisées autour du sujet du SCoT, n'étaient que très peu suivies par la population. Contrairement au SCoT, les concertations en lien avec le SCoP ont suscité l'intérêt et l'implication des habitants. La concertation du SCoP était mise en place par la Direction des parcs et jardins et l'approche consistait à réaliser un travail direct avec les habitants dans leurs quartiers. Ainsi les habitants ont approuvé le plus grand enthousiasme de participation pour la co-construction du projet.

Les entretiens Une campagne de sensibilisation est prévue pour l'année 2013 pour mieux intégrer la population locale dans la gestion des espaces verts et les attirer leurs attentions sur la perte de la biodiversité.

¹¹ <http://www.leparisien.fr/seine-et-marne/seize-recours-contre-le-projet-de-lotissement-22-02-2002-2002837984.php> Dernière consultation: le 26 juin 2013

¹² <http://www.renard-nature-environnement.fr/jgtZACLamirault.htm> Dernière consultation: le 26 juin 2013

¹³ Réponse de l'association Renard à l'enquête publique sur le projet de SCoT du Val Maubuée

Participation des scientifiques

La Direction des parcs et jardins possède de nombreux partenariats scientifiques. Plusieurs programmes de recherche se sont déroulés au sein de la collectivité afin d'étudier les relations de développement et de gestion de la nature urbaine : ANR trame verte urbain, Acceptaflore, programme Européen SCOP.

Actuellement, la Direction des parcs et jardins mène une réflexion sur la valorisation des espaces verts par les entreprises privées. Le sujet de cette étude s'intéresse à l'évaluation économique des espaces verts des entreprises privées. Ce projet s'inscrit dans une volonté de sensibiliser des gestionnaires d'espaces verts privés par une approche économique. Cette approche vise à évaluer monétairement les espaces verts et leur valorisation potentielle pour les entreprises privées. L'équipe de recherche liée au programme de recherche Paysage et Développement Durable, du ministère de l'écologie et du développement durable, associe deux paysagistes et un sociologue qui travaillent sur cette thématique. Le programme vise à élaborer un plan de gestion de paysage pour les espaces verts d'une zone d'activité.

A retenir :

Opportunité : travail avec une équipe pluridisciplinaire incluant notamment des sociologues pour la concertation.

Contrainte : la situation plutôt conflictuelle entre les acteurs institutionnels et la plus active association du territoire.