

Une autre vie s'invente ici

# Plans locaux d'urbanisme intercommunaux dans les Parcs naturels régionaux



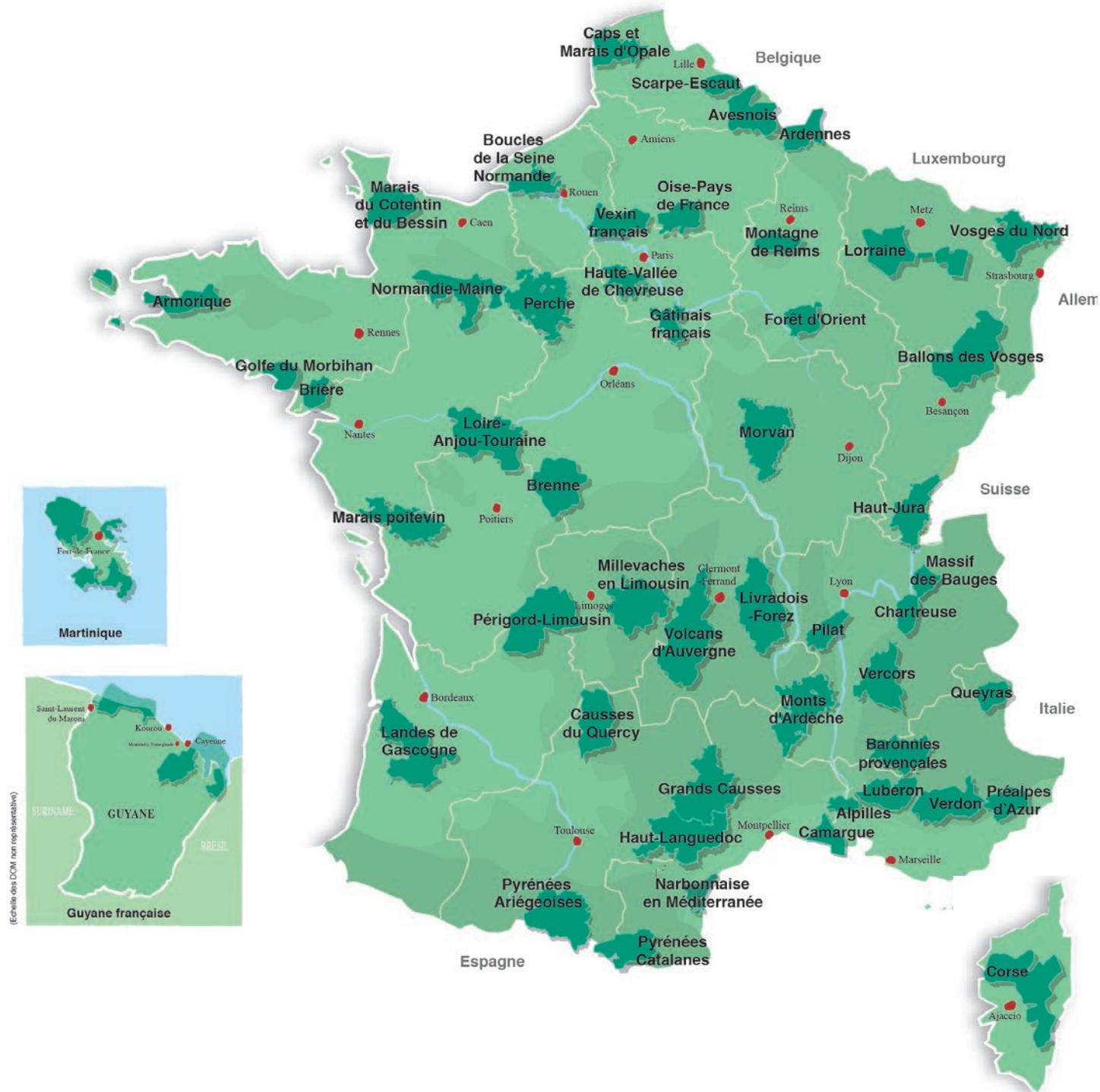
# ETUDE

Juin 2015

# FÉDÉRATION DES PARCS NATURELS REGIONAUX

Une autre vie s'invente ici

## 51 Parcs naturels régionaux de France





# Résumé

Synthèse de l'étude PLUi et Parcs naturels régionaux en 5 points questions-propositions :

- 1- Les Parcs ont un véritable rôle de tuteur avec de multiples outils et astuces propres à une organisation souple. Mais avec quels moyens humains peuvent-ils mieux faire-valoir leurs actions et maintenir le suivi des PLUi ensuite ? Les Parcs devront probablement s'orienter vers une mutualisation plus "officielle" mais souple des moyens humains entre partenaires de l'urbanisme.
- 2- L'entrée paysagère, d'agenda 21, et aujourd'hui la transition énergétique, et autres actions de ce type en amont, sont des atouts à l'émergence. Mais comment avoir le temps de poser ces démarches avec les délais quasi imposés par les nouvelles Lois ?
3. Les évolutions de la Loi ALUR (en particulier sur l'urbanisme dans les hameaux) et la fusion des communautés de communes sont clairement des freins à l'émergence. L'émergence de projets de PLUi défensifs devrait se généraliser, pour affirmer un projet de territoire à travers les PLUi par rapport aux SCoT. Comment les capacités reconnues d'animation et de médiation des Parcs peuvent-ils intervenir ?
4. Une organisation des équipes des Parcs en interne est à rechercher pour renforcer leur ingénierie transversale (missions environnement, agriculture, énergie, médiation...) à l'échelle d'EPCI. Une association des intercommunalités aux syndicats de Parcs, et des montages administratifs et financiers permettant d'agir en dehors du périmètre classé stricto sensu doivent être recherchés pour tenir compte de l'évolution d'échelle.
5. L'animation et la concertation des publics fait défaut dans les PLUi qui s'éloignent spatialement des gens. Un champ d'innovation important des Parcs est à chercher par ici.

Les échanges portent sur le lien avec l'instruction des autorisations d'urbanisme, l'importance pour les parcs des démarches informelles en amont (SADD, chartes paysagères...), le besoin d'une reconnaissance locale de la part des services de l'État des parcs dans leur légitimité à agir, la question du dépassement des limites administratives des Parcs historiquement liés aux communes et de la gouvernance de leurs syndicats mixtes, une formulation claire et mesurée des mesures portant sur l'urbanisme dans les futures chartes de Parcs.



# S O M M A I R E

<b>Introduction.</b>	P6
<b>Première Partie. Monographies par territoire.</b>	P8
<b>Deuxième Partie. Synthèses dégagées par l'analyse.</b>	P34
<b>Troisième Partie. Perspectives et recommandations.</b>	P37
<b>Conclusion.</b>	P42
<b>Bibliographie.</b>	P43
<b>Annexe.</b>	P44.



© PPRNF

# Introduction

## Contexte et problématique

L'actualité des dernières années en matière de droit de l'urbanisme et d'évolution du paysage des collectivités territoriales est plus que riche. Parmi ces évolutions, on retiendra :

- la prise de compétence dans l'élaboration des Plans locaux d'urbanisme par les intercommunalités qui se généralisera en 2017 ;
- la possibilité de substituer « à trois régimes juridiques distincts (plan local d'urbanisme, plan local de l'habitat, plan de déplacement urbain), un document et une procédure uniques<sup>1</sup> » à travers le PLUi ;
- la consécration des schémas de cohérences territoriaux en tant que documents intégrateurs des politiques publiques ;
- une certaine porosité entre schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme intercommunaux et même chartes de Parc<sup>2</sup> ;
- une obligation pour les communautés de communes de fusionner pour atteindre un certain nombre d'habitants prévue dans le projet de loi de réforme territoriale (selon les discussions en cours à l'heure de l'édition du présent rapport, entre 10 000 et 20 000 habitants).

Toutes ces évolutions interviennent notamment au sein des territoires des Parcs naturels régionaux, espaces privilégiés pour l'expérimentation des milieux ruraux et périurbains, et structures intervenant de l'échelle du « bâtiment » à celle du document d'urbanisme intercommunal, du « réglementaire » à la mise en pratique, de l'écologie de la conservation à l'architecture.

Les Parcs naturels s'inscrivent en effet à la fois dans la dimension réglementaire de l'urbanisme, à travers leurs chartes et l'accompagnement des documents d'urbanisme notamment intercommunaux d'une part, et dans la mise en œuvre, au-delà de la planification, d'actions directement visibles dans l'espace : mesures agri-environnementales,

expérimentation de résidences d'architectes, accompagnement de politique de l'habitat en centre-bourg, replantation d'arbres, etc.



*La Fédération des Parcs naturels régionaux, en collaboration avec l'Etat, a souhaité évaluer, à travers une enquête qualitative, la plus-value des Parcs dans l'émergence des Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux : quels sont et quels seront les rôles des Parcs dans cette mise en place des PLUi ? Leurs expériences de gestion de l'espace et d'urbanisme opérationnel influent-elles sur leur rôle dans la mise en œuvre de PLUi ? Par ailleurs le renforcement des intercommunalités aurait-il un impact sur le lien ontologique des Parcs à l'échelon communal ?*

## Quelques chiffres sur le contexte national :

Au niveau national, on recense 280 intercommunalités en démarche PLU intercommunal pour 39 531 km<sup>2</sup>. 18 Parcs sont concernés par ces démarches, avec 24% de leurs territoires couverts par un PLUi en cours ou approuvé. Cela représente 12% de la surface totale des Parcs.

*État d'avancement des PLUi dans les Parcs :  
263 communes pour 3 647 km<sup>2</sup> en élaboration  
181 communes pour 2172 km<sup>2</sup> approuvés en révision  
136 soit 2 935 km<sup>2</sup> approuvés sans procédure en cours.*

*Calculs suivant périmètres de Parcs arrêtés par décret hors villes portes, au 1er avril 2014. Sources des données : DATAR, DGCL.  
Nb : dans les territoires de Guyane et Martinique il n'y a à notre connaissance pas de démarche de PLU intercommunaux.*

<sup>1</sup>-François Amiot, ministère du logement de l'égalité des territoires et de la ruralité, in CERTU, FNAU, 2013.

<sup>2</sup>- A titre d'exemples non exhaustifs, sous certaines conditions bien précises, les chartes de Parcs peuvent valoir SCoT et même un article individualisé valoir PLUi, le SCoT peut protéger des espaces à la parcelle, le PLUi peut valoir SCoT après accord du préfet, les orientations d'aménagement et de programmation des PLUi en l'absence de SCoT doivent déterminer les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal, les schémas de secteur de SCoT peuvent valoir PLUi... La frontière semble bien ténue (CGEDD, 2013) et Michel Piron, un des auteurs de la Loi ENE d'admettre « qu'il y ait une certaine porosité entre eux » (ALLE C., MOLINO M., 2013).

# Méthode

La présente enquête est constituée de l'analyse d'une trentaine d'entretiens semi-directifs et d'observations réalisés entre juin et novembre 2014 (cf. détail en annexe) sur 4 territoires : Parcs du Cap et Marais d'Opale, du Cotentin et du Bessin, du Livradois-Forez et des Grands Causses. Ils ont été choisis car ils représentaient une diversité de couverture en PLUi, d'engagement du Parc pour les soutenir, de situation géographique et différents niveaux de pression foncière (Parcs du littoral, à proximité de villes importantes, ou au contraire représentatif du monde « très » rural).

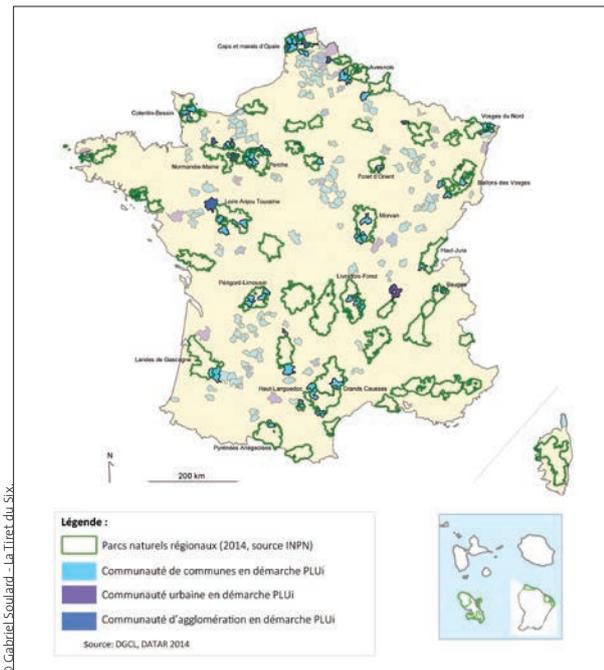
En complément, des entretiens téléphoniques et des rencontres ont eu lieu avec un bureau d'étude, d'autres parcs naturels (Perche, Pilat, Vercors, Luberon, Haut-Languedoc, Landes de Gascogne).

Des cartes stratégiques ont été réalisées à partir des entretiens. Elles sont le reflet des points saillants des entretiens sous l'angle de la gouvernance, et demeurent subjectives. Dans les textes, les éléments entre guillemets et en italiques sont des citations tirées des entretiens.

Ce travail est bien une approche qualitative, ni exhaustive sur le plan national, ni à l'échelle des territoires enquêtés puisqu'un certain nombre d'acteurs auraient également mérités d'être rencontrés. Par ailleurs le nombre d'entretiens n'est pas identique suivant les territoires (en fonction de l'avancement des PLUi, de la disponibilité des personnes).

*« L'idée de base, c'est que ça fonctionne d'abord avec des gens, plus que des réglementations, c'est d'abord des gens. »*

La première partie du rapport présente des monographies descriptives par territoire, avec le plan suivant :



© Gabriel Souliard - La Trier du Six

- données de cadrage ;
- origine et état des lieux de la dynamique PLUi ;
- stratégie et gouvernance<sup>3</sup> ;
- contenu de la charte et du plan de Parc ;
- rôles et outils du Parc ;
- freins et leviers dans les contenus et méthodes des PLUi ;
- Ressources humaines ;
- Bilan financier de l'action.

La seconde partie livre une synthèse des outils, atouts et freins pour la mise en œuvre de PLUi, et la troisième propose enfin des pistes de réflexions et recommandations pour les Parcs et leurs partenaires.



© Gabriel Souliard - La Trier du Six

<sup>3</sup>. Dans cette étude, la définition de la gouvernance retenue est la suivante : un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains " (BAGNASCO & LE GALES, 1997).

# Monographies par territoire

## Marais du Cotentin et du Bessin : le PLUi comme dernier développement d'une histoire commune

Seules les communautés de communes La Haye du Puits et Baie du Cotentin ont été enquêtées.

### DONNÉES DE CADRAGE



Créé en 1991  
charte approuvée en 2010  
150 communes  
14 intercommunalités  
146 700 ha  
74 000 habitants  
taux d'artificialisation environ 3%  
[sources : atlas cartographique du PNR,  
Fédération des Parcs naturels, et chiffres INSEE].

### ORIGINE ET ÉTAT DES LIEUX DE LA DYNAMIQUE PLUI

[3 PLUi en cours d'élaboration (PADD arrêtés).  
524 km<sup>2</sup> soit 36% du Parc].

Les PLUi sur le territoire sont le résultat d'un long processus historique et de jeux d'acteurs. Dans l'exemple de la communauté de communes du canton de La Haye du Puits, c'est d'abord le facteur historique qui paraît primordial dans la



Fig.1 : Quand la nécessité rassemble : l'agglomération rurale de La Haye du Puits s'est développée à cheval sur trois communes à partir de 1945 (photos aériennes IGN de 1945, 1996 et 2002) pour atteindre une taille critique en 2002... Le groupement de PLU a été lancé en 2003.

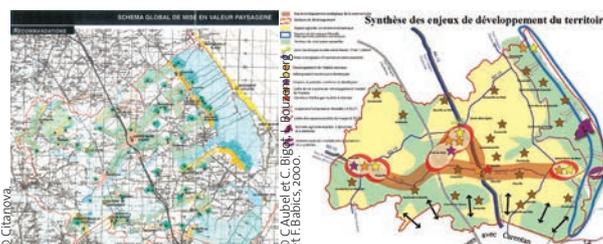


Fig. 2 : Sur l'ex communauté de communes de Sainte-Mère-Eglise aujourd'hui « baie du cotentin », une continuité de documents de la charte paysagère (2000) impulsée par le Parc et les services de l'Etat, le SIAT du Conseil général (2008) et le PADD du PLU (2013).

mesure où c'est l'agglomération rurale de La Haye du Puits, qui à partir de la reconstruction d'après-guerre a commencé à déborder sur trois territoires communaux pour devenir définitivement à cheval à partir de 2000 [fig. 1 ci-dessus]. Cette géographie a été à l'origine, sous l'impulsion des services de l'État, d'un groupement pour réaliser des PLU avec un diagnostic commun en 2003. Les outils supracommunaux ont appuyé, *tutoré*, cette émergence : création du district dès 1964, adhésion au Parc, schéma intercommunal d'aménagement du territoire (SIAT) <sup>4</sup> charte de gestion partagée de l'espace rural, agenda 21 communautaire soutenu par le Parc, et pour la communauté de communes de Sainte Mère Eglise, charte paysagère impulsée par le Parc (devenue opération grand site sur La Baie du Cotentin) et son SIAT. Enfin l'absence de cartes communales et d'autres documents d'urbanisme a été un facteur facilitant l'émergence des PLUi <sup>5</sup>.

<sup>4</sup> - En 2008/2009, le conseil général demande aux EPCI de réaliser ces schémas pour mieux flécher ses financements. Ces documents donnaient déjà les PLUi comme objectifs à atteindre à terme. Sur La Haye du Puits, le bureau d'études chargé de sa réalisation était le même que pour l'agenda 21, et accompagné par le Parc qui avait délégué informelle du département pour le suivi.

<sup>5</sup> - Exemple de la Haye du Puits : 9 communes sur 21 sans document d'urbanisme et 3 documents d'urbanisme obsolètes depuis l'entrée en vigueur de la loi portant engagement national pour l'environnement de 2010.

L'héritage de ce passé est très riche : le PLU intercommunal aujourd'hui est une des actions de l'agenda 21 sur La Haye du Puits, les trois communes de l'agglomération rurale étudient la possibilité de fusionner, et l'expérience a fait « tâche d'huile » sur 4 autres communautés de communes, notamment relayée par le Parc à travers la démarche d'agenda 21 (animation par le Parc de rencontres « intercopil ») et d'accompagnement des PLU intercommunaux.

## STRATÉGIE ET GOUVERNANCE

Deux facteurs de réussite des PLUi apparaissent évidents : le portage par les élus, et la relation personnelle entre les techniciens des différentes structures.

Outre la conviction des élus, sur ce territoire sont particulièrement facilitateurs :

- le fait que les vice-présidents en charge du dossier aient une sensibilité agricole (agriculteurs eux-même ou comme activité personnelle connexe) et impliqués dans la vie rurale ;
- le fait que le duo vice-président - technicien fonctionne bien (la qualité du recrutement est essentielle). Les personnes en charge de l'urbanisme sont également chargées des marchés, des ressources humaines ou de l'agenda 21 selon les cas ;
- une coordination de l'agenda 21 par le même élu que le PLUi, assurant ainsi une continuité historique ;
- le fait que ces élus soient aussi présents à différentes échelles, de la commune aux SCOT et au Parc. Ces *élus pivots* (marginal-sécant pour reprendre le terme de Crozier et Friedberg, 1979) permettent des passerelles entre les échelles, sont forces de conviction et propagent leurs expériences à l'échelle des territoires de projet ;
- le fait que, pour La Haye du Puits, l'élu travaille également à la DDTM à l'instruction des permis de construire. Sur ce territoire comme pour d'autres, l'existence d'*élus-experts* (ayant une compétence professionnelle dans le domaine) est un facteur de réussite ;
- le lien fort entre DDTM, CAUE<sup>7</sup> et Parc (« *bien plus que des Personnes publiques associées* »), où chacun a un rôle en fonction des compétences personnelles des agents (et surtout pas uniquement selon le rôle officiel des structures), parfois en opposition dans les jeux d'acteurs (par exemple sur l'aspect réglementaire davantage mis en avant par la DDTM) ou en alliance (par exemple quand la DDTM s'appuie sur la charte du Parc) mais toujours avec des objectifs en commun. Signe de leur importance, les techniciens -et pas les élus- de ces structures participent aux comités de pilotage des PLUi, qui ne sont pas ouverts aux autres personnes publiques associées.

Le moment de la prise de compétence des communautés de communes est particulièrement délicat. La question de la délivrance des permis de construire et de l'instruction du droit des sols<sup>8</sup> y est systématiquement posée.

Les services de l'État et le Parc ont expliqué la distinction, mais c'est bien le vice-président en charge de l'urbanisme, et le ou la président(e) qui doit l'expliquer et défendre le projet communautaire au moment du vote.

La fusion des communautés de communes et, dans une moindre mesure, les réflexions sur les fusions des communes sont clairement un frein à l'émergence des PLUi : les calendriers imposés sont en contradiction avec la nécessité de concertation et d'animation (approuver le PADD avant la fusion, et le PLUi dans l'année qui suit, et avec le vote des communes nouvellement adhérentes), la taille de 20 000 habitants éloignerait considérablement la planification urbaine du citoyen, en milieu rural construit autour de plusieurs communes-pôles. Par ailleurs les centres de pouvoirs sont déplacés (en général du rural vers une ville plus importante) et peuvent perturber le leadership du PLUi (c'est le cas nous semble-il sur la Baie du Cotentin).

Un élément qui n'a pas été suffisamment exploré dans l'enquête est la place importante prise par la Chambre d'agriculture via la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'une part, et d'autre part celle de l'avis de l'autorité environnementale, pour laquelle certains acteurs rencontrés nourrissent des craintes (sera-t-il plus restrictif dans le cadre d'un PLUi du fait du cumul d'enjeux environnementaux ?).

Dernière dimension plus institutionnelle, deux signes de rapprochement avec les intercommunalités sont visibles : le paiement des cotisations des communes (1€/hab./an

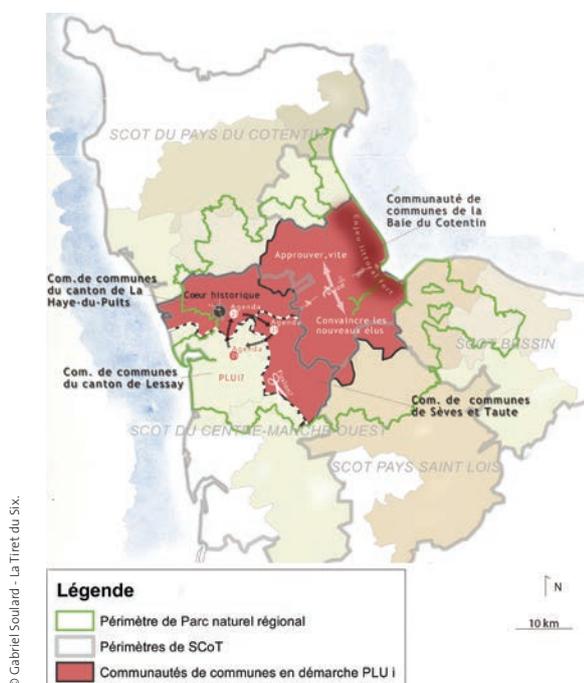


Fig. 3 : Carte stratégique subjective (réalisée à partir de l'analyse des entretiens). Ressortent le cœur historique et l'importance des agendas 21, ainsi que les difficultés liées à la fusion des communautés de communes.

<sup>7</sup>-Une convention d'aide gracieuse est signée entre le Parc et le CAUE. Celui-ci peut contractualiser l'accompagnement avec les intercommunalités, mais dépasse –sans frais supplémentaires– de 3 à 4 fois les temps de travail prévus.

<sup>8</sup>- L'instruction des autorisations d'urbanisme devrait relever à terme (1er juillet 2015) de la compétence des pays ou des SCOT sur ce territoire. L'instruction à l'échelle intercommunale serait trop coûteuse. La perte de la mission est vécue par les services déconcentrés de l'État comme une perte de connaissance fine de terrain, pourtant utile dans l'accompagnement des PLUi.

annexé à l'augmentation du coût de la vie) et la désignation des délégués Parc sont désignés en fonction d'une bonne représentativité des territoires intercommunaux (qui correspondent globalement assez bien au périmètre Parc, cf. carte stratégique).

## CONTENU DE LA CHARTE ET DU PLAN DE PARC



**Charte 2010-2022 du Parc**  
charte approuvée en 2010

Mesure 19 : « développons un urbanisme de qualité dans le cadre de démarches collectives à des échelles pertinente ».

Au final la charte est assez peu mise en avant dans les échanges avec partenaires et élus, mais sert plus de justification d'action aux techniciens du Parc.

## RÔLE ET OUTIL DU PARC

### Quand l'agenda 21 repositionne le PLUi dans une chaîne collective d'actions concrètes :

Le Parc a permis de financer les agendas 21, les a animés, et a coordonné des échanges entre intercommunalités. Le PLUi est une action de l'agenda 21, il en découle naturellement et est déjà inscrit dans une démarche globale, collective. Double avantage : on part déjà avec un territoire sensibilisé, et en plus le lien avec des actions plus opérationnelles et complémentaires de la planification peuvent être aisément faits... « L'agenda 21 et le PLUi se répondent très bien ». Les démarches collectives de replantation et d'autres d'actions « agricoles » sont des préalables et des suites appréciées au PLUi. Ces actions font également du lien, surtout lorsque le technicien en charge du PLUi y participe. Cette non-spécialisation, ces doubles casquettes, et le rapprochement à des actions concrètes collectives, sont des facteurs de réussite essentiels et caractéristiques du milieu rural.

Selon les personnes enquêtées, il serait préférable de commencer l'agenda 21 avant d'entamer le PLUi et éviter de trop mélanger les deux en même temps.

### Formation et sensibilisation des élus :

Le Parc a utilisé la rencontre des conseils communautaires et un voyage d'étude pour convaincre les élus de s'engager dans la démarche PLUi.

### Le rôle stratégique des ressources humaines et du choix du prestataire :

Le Parc est intervenu en apportant un appui à la préparation de la consultation et au choix du bureau d'étude,

qui est un élément clé de réussite, et en accompagnant l'émergence de l'ingénierie des intercommunalités (fiche de poste, courte formation sur l'historique des dossiers au moment de l'entrée en fonction).

Le volume financier des marchés publics permet d'attirer des équipes pluridisciplinaires avec un regard extérieur neuf, parfois novateurs (en termes de concertation), « plus ouvert et force de proposition ». Toutefois, cela a un coût, et l'éloignement est une source de manque de réactivité. La bonne réussite de la mission est alors conditionnée par le suivi du technicien de la communauté de communes qui veille au respect du cahier des charges, du calendrier et à la distribution des documents en amont aux partenaires. Autre inconvénient relevé, les procédures formalisées imposées du fait de la taille des marchés rendent difficile la rencontre des candidats par les maîtres d'ouvrages. Il est possible de demander une rencontre sur le fondement de demandes de compléments sur les dossiers, mais cela reste « un peu bancal » du point de vue juridique. Enfin, les bureaux d'études fonctionnant en « agence » avec toutes les compétences en interne, voire les groupements ayant une habitude de travail en commun paraissent souvent les plus pertinents.

Actuellement les restrictions budgétaires au niveau du Parc l'ont conduit à proposer une convention de mise à disposition de service<sup>9</sup> du chargé de mission urbanisme et du géomaticien (à hauteur de 70 jours de travail) à une communauté de communes. Si cette solution ne semble pas souhaitée par le Parc (qui préférerait mettre ses moyens pour impulser d'autres PLUi), ce peut être un outil intéressant dans d'autres contextes pour accompagner les PLUi qui nécessitent de l'ingénierie à temps partiel.

### Une aide régionale fléchée par le Parc :

Une subvention de 15 000 euros aux PLUi est versée directement aux intercommunalités par la Région à condition d'intégrer un cahier de recommandations architecturales et/ou une action de concertation/animation. Cette aide a un rôle incitatif mais arrive surtout dans la continuité de la démarche d'animation du Parc. Toutefois l'affichage du Parc au moment du paiement n'est pas évident, et il mériterait d'être mieux mentionné pour valoriser l'animation.

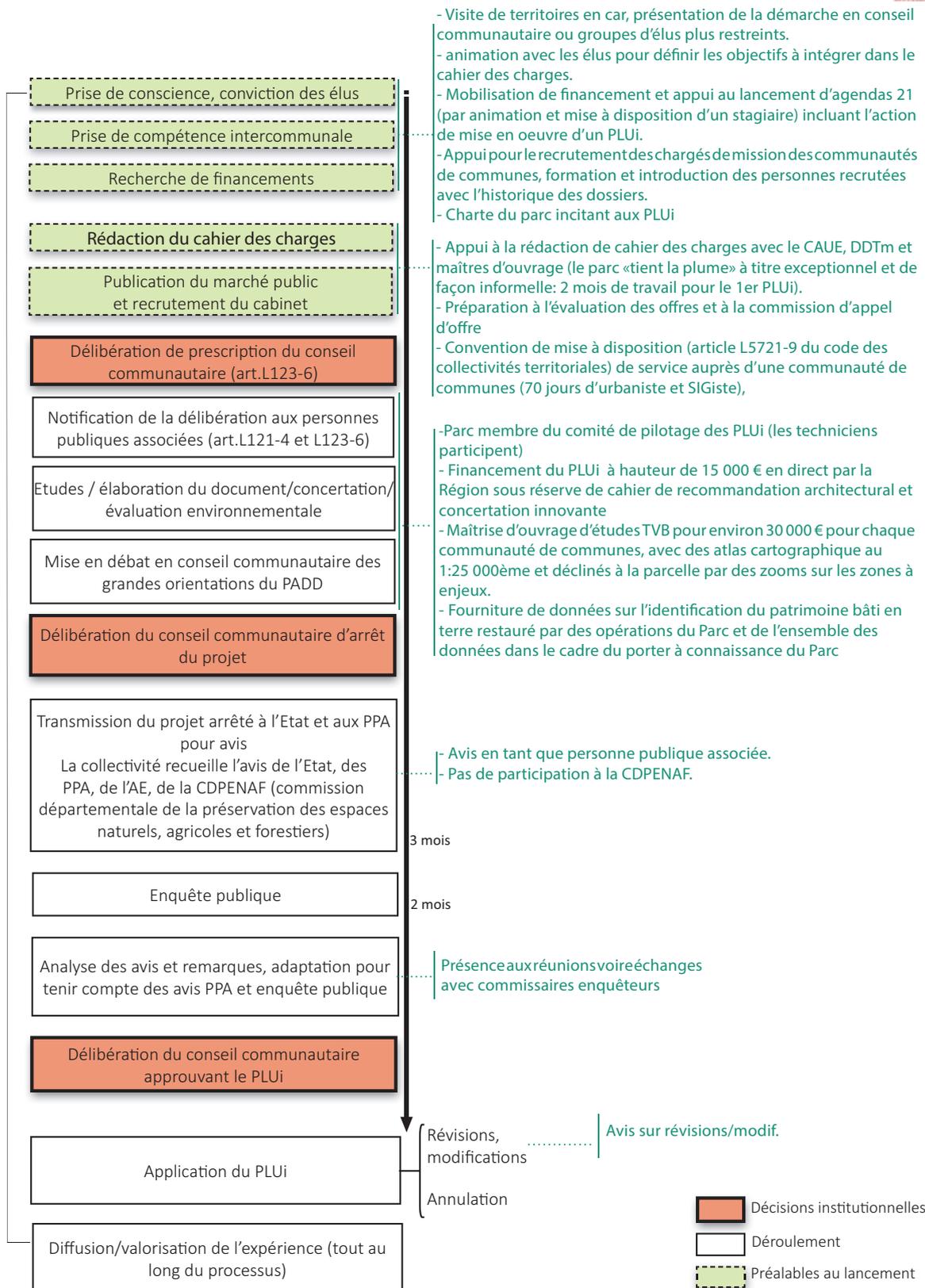
Cette aide est accordée au prorata des communes membres du Parc. Le Parc a jusqu'ici concentré son action sur les communautés de communes situées au cœur du Parc.

### La réalisation d'études Trame verte et bleue sous maîtrise d'ouvrage Parc :

En parallèle des études conduites sous maîtrise d'ouvrage de la communauté de communes, le Parc fait réaliser des études poussées sur la trame verte et bleue avec des zooms à la parcelle, pour environ 30 000 € TTC. Elles sont parfois perçues comme trop complexes et pas toujours déclinaibles de façon réglementaire dans les PLUi, sans doute nécessitant des explications.

<sup>9</sup>-Conformément à l'article L5721-9 du code des collectivités territoriales, après délibération des deux collectivités et signature d'une convention.

# A quelles étapes le Parc intervient-il dans la vie des PLU intercommunaux?



© Gabriel Souillard - La Tiroit du Six

- Décisions institutionnelles
- Déroutement
- Préalables au lancement

## FREINS ET LEVIERS DANS LES CONTENUS ET MÉTHODES DES PLUI



Fig. 4 : Centre bourg de La Haye du Puits, jour de marché.

### La participation à l'échelle intercommunale :

Les collectivités enquêtées se concentrent plus sur l'association des élus, des agriculteurs et des acteurs, que sur celle des citoyens, faute de temps et de moyens. Elles sont en attente d'originalité sur la concertation, d'animations théâtrales, travail avec les scolaires, balades en bus, ateliers « en ruche », petits groupes de travail d'habitants, plutôt que des réunions publiques qui n'attirent personne... en bref, sortir de l'ordinaire pour captiver les citoyens à des échelles larges et sur des sujets (trop) techniques. Selon un élu, les habitants et commerçants des centres-bourgs semblent adhérer moins facilement à la concertation (les classes moyennes-supérieures se retrouvent proportionnellement davantage dans les hameaux). A l'inverse, les agriculteurs participent bien aux démarches. L'affichage de la protection du foncier agricole garanti l'adhésion des exploitants tandis que la protection du patrimoine (haies...) peut avoir un effet inverse, c'est alors de grands groupes d'agriculteurs qu'il faut convaincre à l'échelle de plusieurs communes.

### Les craintes de restriction du droit à urbaniser :

Selon les personnes enquêtées, l'application de la loi Littoral était « floue » dans les POS actuels malgré l'existence des SCoT. Certains élus ont vu dans les PLUI une opportunité d'ouvrir des zones à construire, et ont sans doute été déçus. Au contraire, les PLUI en cours restreignent l'urbanisation, notamment des hameaux, considérés comme n'étant pas en continuité du bâti des bourgs. Un mouvement de protestation « des bonnets bleus » a même vu le jour parmi les élus inquiets. Du point de vue des techniciens, le PLUI permet une bonne interprétation de la Loi Littoral : délimitation des espaces proches du rivage et coupures d'urbanisation via une approche paysagère poussée (basée sur la charte paysagère dans la baie du Cotentin).

La Loi ALUR, en modifiant l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, a élargi les inquiétudes aux communes non littorales. L'interdiction de construire dans les hameaux sauf ceux spécifiquement désignés dans le PLUI comme « sec-

teur de taille et de capacité d'accueil limité » (dits STECAL), apparue en cours d'élaboration des PLUI, a fait vaciller ces démarches : l'habitat traditionnellement dispersé représentant parfois la majorité du bâti, devenait figé<sup>10</sup>. Le trio CAUE-DDTM-PNR, et la chambre d'agriculture ont dû se rencontrer pour s'accorder sur l'interprétation de cette nouvelle règle. De façon plus générale, c'est le changement des règles du jeu en cours d'élaboration de ces documents qui déstabilise fortement leur progression.

Le cumul des lois ALUR, Littoral, les zones de submersion marine sont mal vécues par de nombreux élus : le PLUI est mis en avant par les élus-pilotes comme l'outil permettant de prendre en main l'aménagement de leurs territoires. *Le PLUI c'est un outil de développement plus qu'un outil d'urbanisme, même s'il faut réfléchir autrement le développement [c'est-à-dire en consommant moins de foncier, nda]*.

Globalement, élus et techniciens partagent les objectifs « *tout le monde n'aura pas son lotissement* » et les SCoT ont bien cadré les possibilités d'extension de zones d'activités. Toutefois, des négociations comme sur les activités de camping, de tourisme et gîte, peuvent paraître des détails à la marge, peuvent « *faire rater l'émergence du PLUI* ».

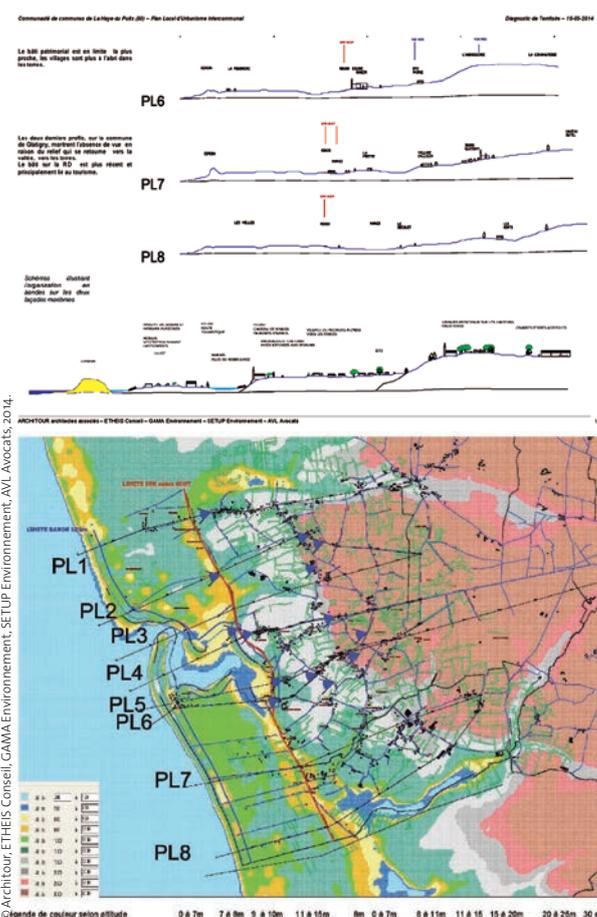


Fig. 5 : extrait du diagnostic du PLUI de la com.com. du canton de La Haye du Puits : transects et identification de points de vue pour définir les espaces proches du rivage.

<sup>10</sup> La méthode de ces études a été mise en place dans le cadre d'un appel à projet ministériel de 2009, auquel avaient répondu les trois Parcs bas-normands.

<sup>11</sup> Un député de la Manche, M Stéphane TRAVERT, entre autres, a milité pour changer la loi ALUR via la loi de modernisation agricole. L'amendement ajouté, même s'il ne répond pas pleinement aux attentes locales, permet aujourd'hui dans les hameaux non définis comme « STECAL » de réaliser des changements de destination du bâti et des extensions sous réserves de ne pas porter atteinte à la vocation agricole et aux paysages, après avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers pour les changements de destination (Article L123-1-5 II 6° du code de l'urbanisme).

Les zonages sont arrêtés en COPIL puis discutés dans chaque commune en allant les rencontrer. La représentation de toutes les communes au COPIL serait impossible et ce sont bien les élus communautaires qui y siègent. Le bureau d'étude, dans son offre, avait intégré un grand nombre de réunions à destination des communes, qui ont été transformées en entretiens individuels avec les maires et conseillers au moment du zonage.

**La protection du patrimoine : « moi je suis pour la liberté, pas interdire pour interdire »**

Les porters à connaissance du Parc sont riches de données et de cartes : bâti en terre restauré, étude complémentaire sur la trame verte et bleue...

Sur ces territoires, l'approche paysagère est beaucoup mise en avant (les monts pour La Haye du Puits, les marais, le bocage, le littoral). L'échelle intercommunale est jugée plus intéressante pour identifier les haies et zones humides à protéger. Concernant les zones humides, elles ont été cartographiées à la parcelle uniquement dans les zones AU. La protection du patrimoine naturel est conflictuel avec les agriculteurs et les élus, voire très sensible et risquant de « démolir le PLUi ». Toutefois le patrimoine mobilise et fait participer la population qui y est très attachée. Sur La Haye du Puits, le lien est fait avec les plans de gestion de bocage (soutenus par le Parc) et la replantation de haies, via l'agenda 21, la collectivité réduisant au minimum (haies perpendiculaires à la pente essentiellement) l'identification de haies bocagères dans le PLUi au titre de l'article L123-15 III 2° du code de l'urbanisme <sup>12</sup>. Une des clés de réussite pour faire passer ces messages est l'expérience agricole des *élus-pilotes* du PLUi. Sur la communauté de communes de la Baie du Cotentin, un référent agriculteur désigné et le technicien de la communauté de communes allaient dans chaque commune pour expliquer les principes d'économie du foncier et d'identification du patrimoine.

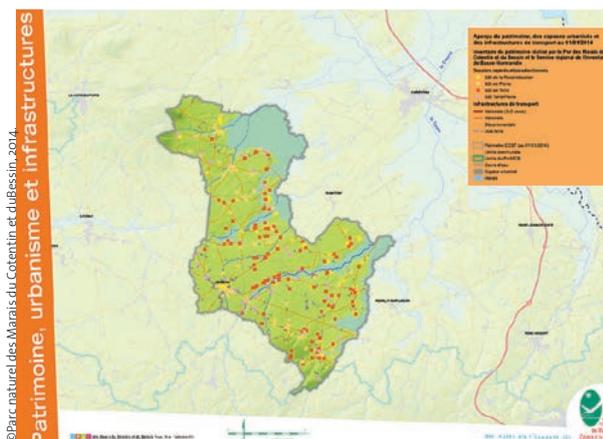


Fig. 6 : Inventaire du patrimoine bâti dans le porter à connaissance du Parc. Les PAC sont entièrement mis en page avec la charte graphique du Parc. Ils comportent entre autre : l'inventaire du patrimoine bâti conduit avec le service régional de l'inventaire du patrimoine, un inventaire des chaudières à bois déchanté et une cartographie des haies numérisées, une liste de données disponibles en téléchargement, un glossaire, un extrait du plan de Parc, le lien vers un serveur de téléchargement de données.

Du fait de coûts importants des études à l'échelle intercommunale, la méthode d'inventaire repose beaucoup sur des données déclarées par les mairies. Les communautés de communes envoient une carte préparée par le bureau d'études (plan cadastral ou photo aérienne), les élus ont 3 semaines pour la compléter dans différents domaines (par exemple vacance de logements, boisement des terres agricoles pour la chasse, patrimoine bâti). Le bureau d'études traite ensuite les réponses et réalise des compléments et vérifications.

Concernant le patrimoine bâti et l'architecture, les élus enquêtés souhaitent aller davantage sur la recommandation que sur la traduction réglementaire en matière d'architecture pour s'adapter aux formes et matériaux nouveaux, allant dans le sens des préconisations du Parc et du CAUE.

**RESSOURCES HUMAINES**

Le Parc consacre :	Les collectivités maître d'ouvrage consacrent :
1 ETP <sup>13</sup> d'urbaniste sur le suivi des documents d'urbanisme, essentiellement PLU i, 1/3 temps de l'équipe pluridisciplinaire du Parc : paysage, architecte, énergie, biodiversité, patrimoine	La Haye du Puits : 1/2 ETP sur PLUi (1/2 sur Agenda 21) +20 à 30% d'ETP en plus au début (50% responsable RH et 50% agenda 21). Baie du Cotentin : 1/2 ETP sur PLUi (1/2 sur marchés publics).

**BILAN FINANCIER DE L'ACTION**

Aides financières :	Coût estimé pour les collectivités :
15 000 € subvention octroyée par la Région mais instruite et suivie par le Parc 30 000 € Etudes TVB sous maîtrise d'ouvrage Parc Autres aides: FEDER, Département, Région, +PLUi ruraux 50 000 € et 20 000 € pour RLPI/PLH par l'État.	Exemple sur La Haye du Puits : 296 000 € de budget pour le PLUi. Avec toutes les aides, reste à charge 150 000 € environ, le RLPI s'est rajouté, commande à faire.

<sup>12</sup>-Pour tous les outils d'identification de la biodiversité nous renvoyons à FPNRF, 2014. Outils pour la prise en compte de la TVB dans les documents d'urbanisme ; et la fiche : Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, juin 2014. Loi ALUR : la biodiversité dans les plans locaux d'urbanisme et dans les schémas de cohérence territoriale. 8 pages.  
<sup>13</sup>-Equivalent temps plein.

# Livradois-Forez : un pilote à la conduite douce

## DONNÉES DE CADRAGE



Créé en 1986  
charte approuvée en 2011  
162 communes  
24 intercommunalités  
284 800 ha  
103 000 habitants  
taux d'artificialisation environ 2%  
[sources : PNR, Fédération des Parcs naturels, et chiffres INSEE].

## ORIGINE ET ÉTAT DES LIEUX DE LA DYNAMIQUE PLUI

[3 PLUi en cours d'élaboration (PADD arrêtés) ;  
1 PLUi approuvé en 2013.  
562 km<sup>2</sup> soit 20% du Parc]

A l'origine des plans locaux d'urbanisme intercommunaux au sein du Parc, on retrouve comme dans le Cotentin-Bessin, trois facteurs essentiels :

- une urbanisation aux frontières de communes (ici l'usine SANOFI, à cheval entre les communes de Marat et Vertolaye séparées par le ruisseau du même nom) a justifié la réalisation d'un POS conjoint entre les deux communes, embryon du PLUi démarré en 2006<sup>14</sup> d'une part ;
- D'autre part une dynamique collective de gestion de l'espace rural sur la partie sud-est du Parc existe depuis plus de 20 ans, ici face à l'enrésinement et l'enfrichement des surfaces agricoles (commencé initialement sur la vallée de l'Ance<sup>15</sup>).

Ce travail sur des cartes sur le sujet de la maîtrise foncière concernant les problématiques de gestion de l'espace a montré « *qu'en se mettant d'accord à l'échelle intercommunale et avec un peu de moyens financiers, les élus pouvaient inverser les tendances* ».

On retrouve les traces de cette gestion collective de l'espace rural dans les documents d'urbanisme à travers des documents annexés<sup>16</sup> (cf. fig. 10). Le Parc a été à l'origine de ces démarches collectives et les PLUi qui ont suivi, par l'accompagnement technique et de nombreuses actions

de sensibilisation, fondées sur le principe de faire des plans locaux d'urbanisme des outils de développement.



Fig. 7 : extrait des annexes du PLUi d'Olliergues, réglementation des boisements. Les annexes des PLUi en cours sont également très riches, avec par exemple les schémas de desserte forestière.

- Enfin, l'absence de documents d'urbanisme sur une large partie sud du Parc ainsi que la nécessité de réviser certains POS (par exemple Vertolaye et Marat) a conduit les communes, accompagnées par le Parc, à s'orienter vers les PLUi.

## STRATÉGIE ET GOUVERNANCE

Une particularité sur ce territoire est l'importance de la mutualisation, tout à fait remarquable et à divers niveaux.

Le premier niveau de mutualisation s'est traduit par la création d'une maison de l'habitat en 2007, sous l'impulsion de Pierre Joël Bonté (†)<sup>17</sup>, alors président du Conseil général. La volonté était à l'époque de centraliser les services de politique de l'habitat (l'association droit et information sur le logement –ADIL-, Pact ARIM, le conseil en architecture urbanisme et environnement –CAUE-, l'association pour un développement urbain harmonieux par la maîtrise de l'énergie –ADUHME-, l'association gens du voyage –AGV-...), dans un bâtiment exemplaire du point de vue environnemental à Clermont-Ferrand. Cette création a eu des effets très bénéfiques sur les échanges entre les différentes structures, toutefois aujourd'hui les incertitudes liées à l'avenir des départements et leurs compétences, ainsi que l'absence de direction semblent peser dans l'articulation ou au contraire l'autonomisation des différentes structures.

Le CAUE apparaît comme le fer de lance de cette maison de l'habitat dans le suivi des documents d'urbanisme et l'appui à l'instruction du droit des sols (le CAUE 63 compte en 2014 7 architectes conseils, 1 paysagiste et 1 urbaniste).

<sup>14</sup>-Le PLU intercommunal du Pays d'Olliergues a été approuvé le 15 octobre 2013, soit 7 ans après le début des réflexions. Deux événements sont intervenus entre temps : l'élection municipale de 2008 et l'intégration d'une nouvelle commune (Saint-Gervais-sous-Meymont) en 2009. Le maire de la commune de Vertolaye est Yves Fournet Foyard, président de sa communauté de communes qui a beaucoup œuvré sur le PLUi.

<sup>15</sup>-Vallée suspendue, avec très peu d'habitants, et de nombreux espaces remarquables pour le Parc.

<sup>16</sup>-L'outil juridique utilisé est l'article L126-1 du code rural, qui permet d'arrêter des interdictions de boisements, définies par les conseils généraux après avis des chambres d'agriculture et du centre national de la propriété forestière.

Le deuxième niveau de mutualisation est le Réseau des animateurs du Livradois-Forez (RALF), initié et animé par le Parc du Livradois-Forez et rassemblant l'ensemble des communautés de communes par une rencontre trimestrielle, les échanges abordent notamment *l'atelier rural d'urbanisme*.

Le troisième et dernier niveau, plus important pour les PLUi et l'urbanisme, est la mutualisation apparue avec la nouvelle charte du Parc (2011-2023) et la création de l'atelier rural d'urbanisme.

On peut s'interroger sur l'articulation des deux outils de mutualisation que sont la maison de l'habitat et l'atelier rural d'urbanisme, en tout cas il paraît évident que l'atelier rural d'urbanisme est un outil du Parc pour faire valoir une vision collective fondée sur sa charte et le principe de qualité, et que le Parc est le pilote de cet atelier.

Dans le domaine de l'urbanisme et plus particulièrement celui des PLUi, le Parc prend à notre sens clairement le rôle de pilote, dans le double sens de servir « *de modèle, qui ouvre la voie* », et « *d'être aux commandes, de diriger* »<sup>17</sup>. De plus, le Parc « *est en train de faire délibérer* » les communautés de communes pour l'étude d'un périmètre de SCoT porté par le Parc sur la quasi-totalité de son territoire<sup>18</sup>. « *C'est très pacifié ici* » : le Parc a une grande légitimité historique et bien assise, lui donnant ce rôle de pilote, que l'on pourrait qualifier de *pilote à la conduite douce*.

Sur le plan des jeux d'acteurs, trois facteurs essentiels favorisent l'émergence des PLUi :

- Le lien entre techniciens du Parc et ceux des EPCI, le Parc participe à la rédaction des fiches de postes, aux recrutements, forme et accompagne les techniciens qui ont des échanges quotidiens, voire même a financé les postes à travers la gestion des fonds LEADER pour 6 des EPCI. Cela est aussi favorisé par la notoriété acquise par le responsable du pôle aménagement urbanisme et énergie du Parc, du fait de son expérience (d'abord en charge du tourisme, de la culture pour venir à l'urbanisme).
- La présence d'élus pilotes, soit consensuels (vallée de l'Ance), soit plutôt à la « conduite de fer » (Olliegues) ou des élus-experts (ancien subdivisionnaire de la DDT, Ambert).
- L'intégration statutaire de l'ensemble des EPCI (24) membres du syndicat mixte, représentés dans un collège spécifique. Les EPCI contribuent à hauteur forfaitaire de 50 euros par an, en plus de l'adhésion des communes à 1,50€/hab/an. La contribution à l'atelier rural d'urbanisme vient en plus de cette cotisation pour 1€/hab./an.

Mentionnons également le rôle important des services de l'État.

Ceux-ci gèrent en direct la dotation globale forfaitaire permettant de financer les PLUi (via le service SPAR, prospective aménagement et risques, très proche de la planification). La DDT, outre les interventions à l'échelle des arrondissements pour présenter la loi ALUR, à d'importants moments de sensibilisation à l'approche de révisions ou modifications de documents d'urbanisme, et dans le cadre de l'instruction du droit des sols. Enfin, un trait original du territoire, qui tient plus à une personne qu'à l'organisation, est le poids du contrôle de légalité, qui va jusqu'à demander des modifications des documents en fin de parcours (« le PNR ose des choses et sont parfois rattrapés par le contrôle de légalité, qui est très sévère mais à juste titre »).

Il nous semble exister un écart de logiques entre agences territoriales et sièges des DDT, les agences étant plus proche des élus locaux à travers notamment l'instruction du droit des sols. Des divergences de vues peuvent exister entre le Parc qui défend des PLUi protégeant les espaces agricoles et naturels et l'unité territoriale de la DDT formant une



Fig. 8 : Réunion de travail du comité de pilotage (Communauté de communes Vallée de l'Ance)... et moment plus informels en fin de réunion pour examiner des détails avec le bureau d'étude G2C territoires.

<sup>17</sup> -A l'époque conseiller municipal (PS) de Riom, commune située à proximité de Clermont-Ferrand, président du Conseil Général puis Président du conseil régional ayant battu Valérie Giscard d'Estaing en 2004.

<sup>18</sup> -Le Petit Larousse, 2014. (pilote, du grec pèdon, gouvernail)

<sup>19</sup> -Le Parc porte également un Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau sur une partie de son territoire, le syndicat mixte permettant de s'adapter aux différents périmètres au-delà de celui arrêté par décret.

communauté d'intérêts avec certains élus qui souhaitent plus de souplesse dans la localisation de l'urbanisation (notamment dans les hameaux) et la taille des parcelles, pérennisant ainsi une interprétation assez permissive du règlement national d'urbanisme.

Le Parc a définitivement assis sa légitimité en créant l'atelier rural d'urbanisme et à travers sa charte (l'objectif de couvrir le territoire de PLUi inscrit dans la charte du Parc est mentionnée par les partenaires enquêtés). Aussi le Parc a entraîné le CAUE et la DDT, malgré certaines réticences au départ, pour partager les compétences.

## CONTENU DE LA CHARTE ET DU PLAN DE PARC

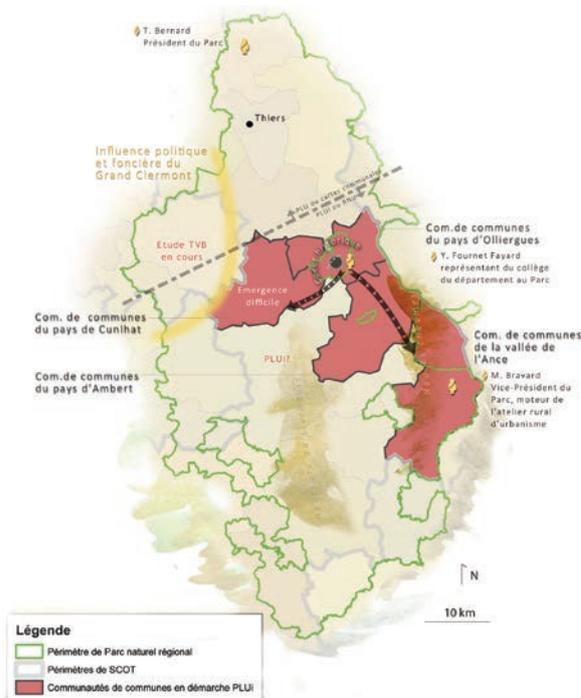


Fig. 9 : Carte stratégique subjective (à partir de l'analyse des entretiens). Sont identifiés les leaderships politiques dans le domaine des PLUi, les enjeux de pression foncière clermontoise et de préservation du patrimoine des hautes chaumes, le cœur historique d'émergence et la diffusion de l'expérimentation par le président de la communauté de communes du pays d'Olliergues.

La charte du Parc est très précise sur certaines de ses dispositions, en particulier l'objectif opérationnel 3.2.1 : « doter tout le Livradois-Forez d'outils stratégiques et réglementaires dans les domaines de l'urbanisme et de l'habitat », avec le contenu précisé page 108 et 109 : « Ainsi, les documents d'urbanisme réalisés dans le périmètre du Parc détermineront des orientations, un zonage et un règlement :

- [...] Les documents d'urbanisme respecteront les coupures d'urbanisation identifiées au plan de Parc. Une extension importante de bourg ou de hameaux fera l'objet d'orientations d'aménagement spécifiques et devra conserver les silhouettes de villages identifiées

au plan de Parc. Les autres lieux habités n'ont pas vocation à accueillir d'importantes extensions ;

- garantissant la bonne intégration des constructions et des réhabilitations, tant en termes architecturaux (compacité et volume du bâti, couverture, matériaux, teinte, etc.) qu'en termes paysagers (implantation sur les parcelles et selon la voirie, mitoyenneté, rapport à l'espace public, insertion dans la pente, etc.) ;
- [...]
- traduisant clairement la volonté de la collectivité de minimiser les consommations énergétiques et d'accroître les performances environnementales des bâtiments : caractéristiques bioclimatiques des parcelles, compacité du bâti, constructions mitoyennes, orientation de façades, choix des matériaux, etc. ;
- [...]
- conservant les « coupures vertes » et gardant ouverts les clairières et les points de vue depuis les axes à forts enjeux identifiés au plan de Parc ;
- respectant les structures paysagères identifiées dans le schéma paysager ;
- n'autorisant la construction d'éoliennes soumises au permis de construire, pour les départements du Puy de-Dôme et de la Haute-Loire :
  - que dans les secteurs identifiés au plan de Parc, conformément au schéma éolien, ou à proximité immédiate sous réserve d'études approfondies conduites par un paysagiste indépendant des opérateurs éoliens concernés ;
  - que dans les secteurs qui seront déterminés dans le futur schéma du Parc spécifiquement consacré au « petit éolien ».

À travers la charte, l'Etat, s'engage à promouvoir et accompagner les PLU à l'échelle intercommunale, et les EPCI à les élaborer. L'émergence et l'approbation du PLUi d'Olliergues, déjà commencé pendant la rédaction de la charte, a servi d'exemple et d'inspiration pour sa rédaction. Le Parc

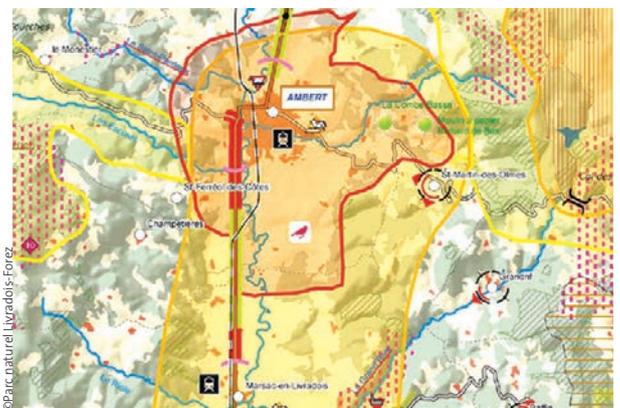


Fig. 10 : Extrait du plan de Parc. En vert le long des routes, les coupures d'urbanisation à préserver. En rouge, site remarquable à doter d'outils garantissant le maintien des structures paysagères et n'ayant pas vocation à accueillir d'aménagements et d'infrastructures à fort impact paysager. L'échelle originale de la carte est environ le 1/90 000ème mais avec un fond d'occupation du sol peu précis autorisant les interprétations.



s'appuie sur la charte mais au final ses orientations pourtant précises sont plus présentées comme des recommandations dans le dialogue que sur un plan réglementaire. Le Parc s'appuie toutefois *in fine* sur la charte pour émettre les avis sur les documents.

## RÔLES ET OUTILS DU PARC :

### Des outils précédant la mise en œuvre des PLUi

Comme dans les autres Parcs enquêtés, différents outils ont permis de préparer les territoires à l'émergence des PLUi : hormis les études de gestion de l'espace, on retiendra des chartes paysagères par communauté de communes (2005/2006), soutenu par le conseil régional pour mieux flécher ses aides au développement touristique, les Schémas d'aménagement et de développement durable (« marchepied » au PLUi d'Olliergues).

Comme sur le Parc des Grands Causses, les élus de la communauté de communes du Pays d'Ambert ont d'abord réalisé un PADD non formalisé, avant de se lancer dans la démarche PLUi. Si cette dernière solution hybride reste intéressante, le Parc recommande aujourd'hui de se lancer directement dans la démarche PLUi, grâce à la formation-action.

### La formation-action :

La formation-action, à l'initiative du Parc et sous maîtrise d'ouvrage de l'Agence régionale des territoires Auvergne (ARDTA), consiste à réunir des participants pendant un temps défini, complété par une journée de visite de terrain. Le but est de se former et de déboucher sur des constructions collectives partagées : convention, projet de cahier des charges...

Le Parc a mobilisé ou souhaite mobiliser dans l'avenir cet outil dans plusieurs cas :

- Tout d'abord en 2012 au moment de la création de l'atelier rural d'urbanisme réunissant les services de la DDT, du Parc, des CAUE et de l'ADUHME <sup>20</sup>, trois jours pour faire un bilan collectif des compétences des futurs membres (qui a débouché sur la rédaction d'une convention, et d'une notice technique). La notice technique est un bilan détaillé des compétences de chacun : nature des

interventions, compétences mobilisées, modes de financements. La charte, référentiel commun d'action, a mis ensuite deux ans à aboutir.

- Ensuite pour les techniciens des collectivités, mais aussi pour les élus, dans l'objectif de faire aboutir le cahier des charges du PLUi. Dans ce cas, la formation était organisée sur le plan logistique par la communauté de communes, et intervenaient le Parc, le CAUE, l'ADHUME et l'État, sur 1/2 journée, le samedi matin ou en soirée. La présence des maires et des adjoints à l'urbanisme est impérative. Le contenu était le suivant : 1. Rappels sur le contexte local et global, la réglementation ; 2. partage sur les enjeux du territoire ; 3. une journée de terrain (sans hésiter à montrer des contres-exemples) ; 4. construction d'une trame de cahier des charges pour élaborer le PLUi (dont l'écriture fut souvent finalisée par le Parc).
- Enfin, le Parc souhaiterait développer cet outil pendant la durée de conception du PLUi, au moment du vote du PADD, et entre l'arrêt et l'approbation du projet pour former les instructeurs au droit des sols (DDT, maires, secrétaires de mairies).

### L'atelier rural d'urbanisme <sup>21</sup> : expérimentation d'une mutualisation clarifiée

Il s'agit d'un collectif (d'un point de vue juridique il s'agirait selon nous d'une *association de fait* <sup>22</sup>), dont le fondement est basé sur les documents définis lors de la formation-action en 2012. Les communautés de communes <sup>23</sup> « adhèrent au service » en apportant une contribution supplémentaire de 1€/hab./an via une convention. Elles doivent également adhérer au CAUE 63, conventionner avec la DDT <sup>24</sup> le cas échéant et adhérer à l'ADUHME (le Parc y adhère également). Ce mode de participation n'est pas encore tout à fait cadré et devrait probablement évoluer dans les années à venir (dispositif expérimental transitoire). Les prestations de l'atelier rural d'urbanisme vont au-delà des limites Parcs pour intégrer l'échelle des EPCI.

Un comité des usagers réuni au minimum deux fois par an, les communautés de communes adhérant au service et signataires de la charte, ainsi que les services du Parc. Il est présidé par le président du Parc ou son représentant (ici monsieur Bravard).

<sup>20</sup>-ADUHME association pour un développement urbain harmonieux par la maîtrise de l'énergie.

<sup>21</sup>-NDA : nous renvoyons également le lecteur aux fiches réalisées par le Parc, disponibles sur internet.

<sup>22</sup>-Article 2 de la loi de 1901, l'association de fait a des responsabilités et droits limités.

<sup>23</sup>-En 2014, 15 des 24 communes ont adhéré à l'atelier rural d'urbanisme.

<sup>24</sup>-Dans la pratique c'est beaucoup plus l'agence territoriale qui participe aux projets.

A chaque demande d'intervention, une note d'enjeu est réalisée (par le Parc ou le CAUE), ainsi qu'une sortie de terrain, avant de rédiger une éventuelle commande publique. Un chef de file est désigné au sein de l'atelier rural d'urbanisme pour suivre spécifiquement chaque dossier. Les interventions sur l'urbanisme opérationnel, largement plus nombreuses, sont aussi des opportunités de dialogue permettant d'évoquer les PLUi.

Une plateforme web a été mise en place pour l'échange de documents. Ce point de détail requière en réalité une grande importance : les ratés d'envois de courriel ou de communication peuvent souvent être la source de ralentissements voire de blocages de projets où la concertation dans un temps court est cruciale. Fluidifier les rapports entre les acteurs par ce type d'outils est donc essentiel. Reste que les services de l'État ont parfois encore trop difficilement accès à ce type d'outils pour des raisons techniques.

#### **L'animation en tant que « pilote à la conduite douce » :**

La présence du Parc va bien au-delà de sa présence à toutes les réunions de travail et aux avis (étouffés) rendus au moment de l'arrêt projet. Comme signalé précédemment, les liens tissés avec les techniciens et les bureaux d'études en direct sont très importants.

L'appui des élus du Parc et le transfert d'expériences est aussi largement utilisé : monsieur Fournet-Fayard est par exemple intervenu dans quasiment toutes les autres communautés de communes et dans un article dans le journal du Parc pour témoigner de son expérience et dédramatiser la réalisation d'un tel document.

Le Parc présente également la démarche PLUi en conférence des maires et en conseils communautaires avant la prise de compétences. Il fait le relai technique direct avec les prestataires, à la demande des EPCI, avec l'avantage d'une parole plus libre sans question de refacturation auprès du maître d'ouvrage lorsqu'il s'agit de demander des travaux complémentaires.

Le Parc œuvre alors souvent à la bonne intégration d'éléments patrimoniaux pour améliorer la qualité finale des documents. Si le complément n'est pas prévu dans le marché, il peut aller chercher d'autres partenaires complémentaires (par exemple une association pour inventorier les haies de façon participative).



© Gabriel Souillard - La Trier du Six.

Certaines études complémentaires peuvent être financées par le LEADER, mais plus que tout, le Parc réalise en direct énormément de terrain avec les élus. Quasiment tous les villages et hameaux sont visités, avec des résultats très intéressants sur la discussion entre les élus, qui osent le commentaire de l'aménagement du voisin « *qu'est-ce que tu as laissé faire sur ta commune...* », les « *élus communaux se font bousculer par leurs collègues* ».

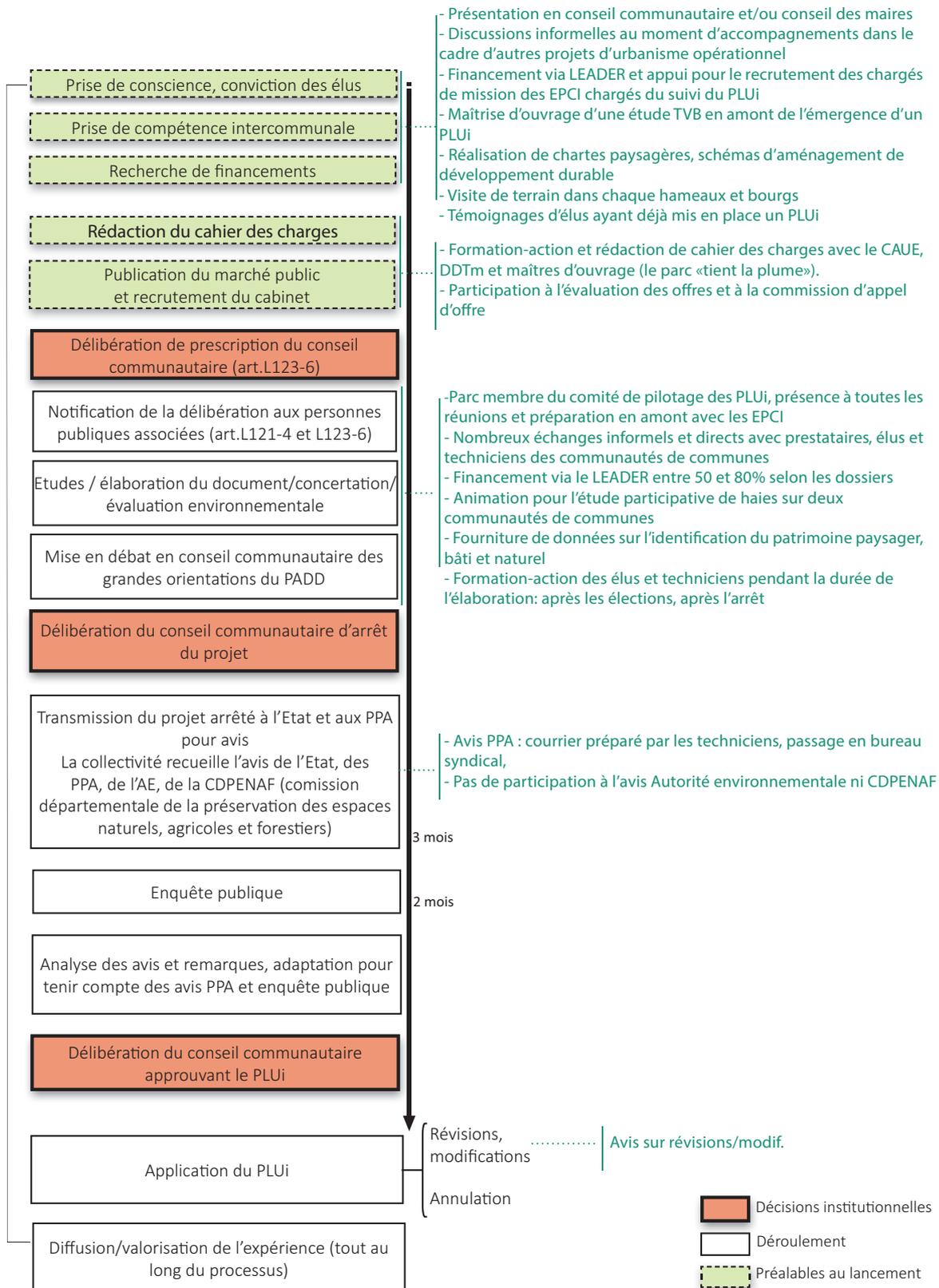
Le Parc et le CAUE préparent souvent les réunions avec les présidents, ils portent les messages difficiles à transmettre et conflictuels entre élus pour soutenir le discours, et interviennent à plusieurs pour mieux convaincre : des prises de paroles qui ne sont pas forcément préparées, mais calées grâce à la régularité des rencontres.

Les discussions plus conflictuelles viennent au moment du zonage, avec des élus qui peuvent rejoindre le groupe sans avoir suivi toute la démarche.



© Gabriel Souillard - La Trier du Six.

## A quelles étapes le Parc intervient-il dans la vie des PLU intercommunaux?



## FREINS ET LEVIERS DANS LES CONTENUS ET MÉTHODES DES PLUI

**Maintenir la « pression d'accompagnement » jusqu'à l'approbation :**

« *Le moment crucial c'est la descente à la parcelle* », avec le risque de perdre l'esprit initial du projet. L'historique, beaucoup transmis par les techniciens CAUE et Parc, est primordial (les prémices, la formation-action) et il faut sans cesse rappeler les objectifs initiaux. Si des élus peuvent rejoindre les groupes en cours de route (encore plus vrai si des élections ont lieu, alors des formations et visites sont à nouveau entreprises), une autre difficulté vient parfois des bureaux d'études. Ils peuvent avoir tendance, à repartir de la page blanche, par facilité, au moment du zonage.

« *Une parcelle blanche ça ne peut pas exister* », il faut surtout éviter de présenter un plan vierge à des élus. Les chargés de mission des bureaux d'études ne sont parfois pas les mêmes entre la phase de diagnostic et celle de la définition du zonage et règlement. Pour éviter cet écueil, on peut exiger au moment de la sélection des candidats la désignation dans l'offre d'un chef de projet présent du début à la fin.

**Ne pas trop charger la barque pour pouvoir naviguer entre développement et protection :**

Si la protection du patrimoine et de l'environnement est bien reçue, la limitation du droit à la construction, alors que le RNU donnait virtuellement une impression de plus de possibilités, est souvent mal comprise au moment du zonage. Les « *petits élus ont un peu l'impression d'y aller à marche forcée* », « *ficelés par le document d'urbanisme* ». Des présidents porteurs d'une forte volonté de réduction des consommations foncières ont pu être mis à mal par leurs collègues.

Là où parfois 80% des maisons (au dire d'un élu) se trouvent dans les hameaux, l'interdiction de construction soulève de vives réactions. Se pose en effet le problème d'identifier le bâti remarquable susceptible de changer de destination : cartographier tout le bâti est quasiment impossible, l'identifier par une définition assez large est peut-être plus facile <sup>25</sup>.

Enfin, ces questions ont une importance particulière pour le Parc lorsqu'elles touchent à la préservation du patrimoine. C'est le cas pour les *jasseries*, habitations traditionnelles des Hautes chaumes, qui deviennent convoitées pour les transformer en résidences secondaires.

Des négociations ont donc lieu à ce moment-là. Sur la vallée de l'Ance (il est prévu d'approuver le PLUi en juillet 2015), un objectif de consommation d'espace de 21 ha avait été arrêté dans le PADD tandis que 29 ha ont été identifiés dans un prérepérage à l'échelle des communes. Il faut



Fig.11 : habitat collectif en bois, commune de Courpière



Fig. 12 : bourg d'Olliergue ayant fait l'objet d'un projet de ZPPAUP, abandonné au profit du PLUi.



Fig.13 : maison individuelle en vallée de l'Ance, avec un traitement de la pente, une intégration architecturale discutable.

ensuite rechercher le consensus par plusieurs réunions et allers/retours avec le bureau d'études.

Il n'est pas évident pour le Parc de faire asseoir la nécessité de PLUi en milieu rural, avec des documents qui ménagent les espaces agricoles et naturels. L'argumentaire de départ est fondé sur le fait que le PLUi permette le développement, qui doit se réfléchir à l'échelle intercommunale. C'est selon une personne enquêtée un « *moteur dangereux* », dans la mesure où des déconvenues arrivent souvent au moment du zonage, où les divergences de vues sur l'idée du développement se concrétisent sur des cartes.

<sup>25</sup> - À priori (il n'y a à notre connaissance pas encore de doctrine officielle dans ce domaine), l'identification cartographique des bâtiments pouvant changer de destination ne nous semble pas obligatoire, puisque l'article L123-1-5 II 6° du code de l'urbanisme indique que « le règlement peut désigner les bâtiments [...] ».

## La difficulté de représentation à l'échelle intercommunale :

Les représentations cartographiques et les temps de concertation deviennent difficiles à des échelles intercommunales (même si celles-ci sont plutôt de tailles modérées en Livradois-Forez). La tentation est alors grande de laisser travailler les élus dans chacune de leurs communes. Une possibilité utilisée est de regrouper deux ou trois communes au moment du travail à la parcelle.

## Patrimoine bâti, qualité : la difficulté de savoir où s'arrêter :

Comme pour un PLU communal, les élus s'interrogent sur l'opportunité d'encadrer réglementairement l'architecture, mais de façon collective et donc probablement plus cohérente à l'échelle d'une intercommunalité.

Dans l'exemple des couleurs des façades avec un nuancier de couleurs relevé lors d'une réunion PLUi en vallée de l'Ance, le Parc propose d'annexer dans le PLUi les nuanciers et autres contraintes architecturales plutôt que de les réglementer à l'article 11, en s'appuyant sur les chartes paysagères existantes. Du point de vue des services instructeurs, cela pose la question de la marge d'appréciation pour chaque cas. Il a alors été proposé de constituer une commission intercommunale permettant d'analyser collectivement les demandes d'autorisation des sols, et si possible même en amont du dépôt des permis de construire afin de respecter les délais <sup>26</sup>.

L'intégration de la pente dans les règlements et les orientations d'aménagement et de programmation est également un enjeu important. Les représentations de la pente des OAP sont demandées par le Parc, et la représentation cartographique de la pente dans le règlement est une piste d'amélioration des documents <sup>27</sup> : pour permettre de mieux cerner les possibilités d'implantation en fonction du soleil, pour éviter de réglementer des hauteurs de bâtiments qu'il serait impossible de respecter du fait du dénivelé du terrain, ou encore pour tenir compte de covisibilités.

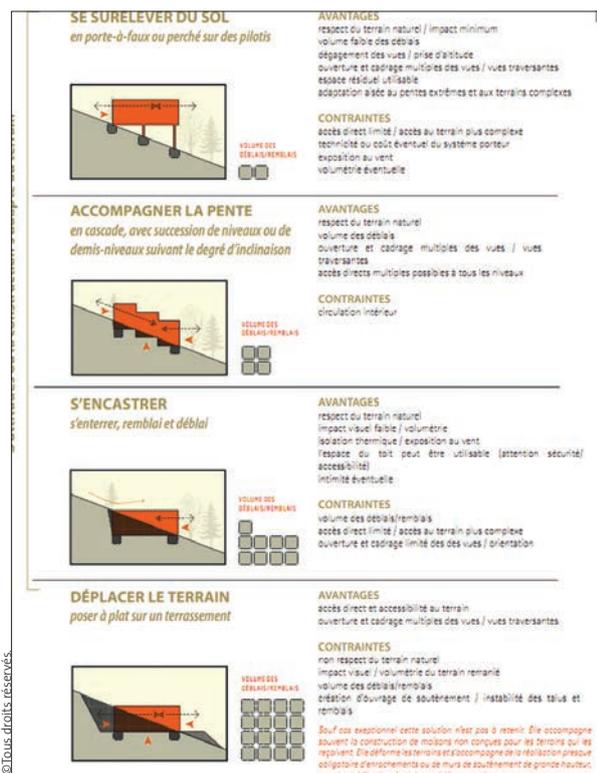


Fig. 14a et 15b Extrait des orientations d'aménagement et de programmation du projet de PLUi de la Vallée de l'Ance. Les croquis nous semblent aller au-delà du rapport de compatibilité mais sont présentés comme sans valeur réglementaire (Fig.19b). Par ailleurs la pente n'est pas représentée sur le profil, tandis que le thème de la pente est traité dans l'OAP générale (fig.14a).



<sup>26</sup> - Cette proposition intéressante, maintenant le dialogue intercommunal après l'approbation du PLUi, ressemble beaucoup à la commission locale du patrimoine (article L642-5 du code du patrimoine) constituée réglementairement dans les Aires de mise en valeur d'architecture et du patrimoine.  
<sup>27</sup> - Apporté par la loi d'engagement national pour l'environnement de 2010, l'article L123-1-8 du code de l'urbanisme précise que « les documents graphiques du plan local d'urbanisme peuvent contenir des indications relatives au relief des espaces auxquels il s'applique ».

Enfin, le fait de lever la plupart des règles dans les centres bourgs (stationnements, suppression des reculs en zone U...) permettra de mieux anticiper leurs mutations.

### Bilan énergétique : un outil de diagnostic à souligner

L'ADUHME<sup>28</sup> produit pour le diagnostic de chaque PLUi une carte d'identité énergétique des territoires, présentée à la réunion de lancement. Ce type d'analyse pourrait même être intégré directement dans les cahiers des charges de recrutement ou porters à connaissance. Du fait de l'échelle d'analyse, les PLUi ont le gros avantage de pouvoir se référer à des données énergétiques fiables.

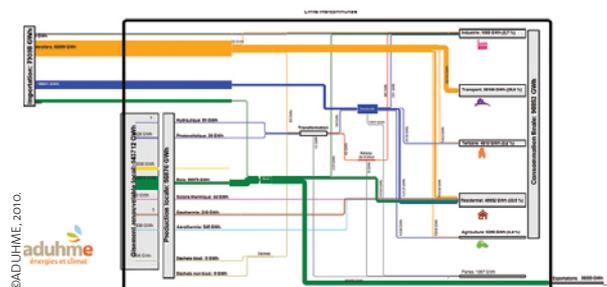


Fig.16 : Diagramme de Sankey de flux d'énergies pour un territoire de communauté de communes (ici vallée de l'Ance). Permet de visualiser les importations, les gisements, la production effective, les consommations et les exportations (logiciel e-sankey téléchargeable pour réaliser ces schémas).

## RESSOURCES HUMAINES

Le Parc consacre :	Les collectivités maître d'ouvrage consacrent :
3 ETP interviennent particulièrement : 1 architecte, 1 paysagiste et 1 urbaniste	1 ETP sur chaque collectivité en général, réparti à des taux variables sur d'autres missions, parfois direction, marchés, habitat. 3 architectes et 1 urbaniste du CAUE accompagnent le Parc

Au sein de l'organigramme du Parc, le pôle urbanisme et énergies apparaît comme bien équilibré et étoffé (7 agents). Une cellule urbanisme a été constituée en « mode projet » pour s'intégrer dans l'atelier rural d'urbanisme. À noter également la place importante de l'animateur Leader (directeur adjoint), poste stratégique au regard du financement des actions sur l'urbanisme et des postes des animateurs des collectivités.

## BILAN FINANCIER DE L'ACTION

Aides financières :	Coût estimé pour les collectivités :
Les PLUi sont financés à 100%, par l'Etat (DGD), LEADER, département (conditionné par la mise en place d'un PLH) Sur la totalité de l'enveloppe LEADER 2007/2013, 30% a été attribué à l'urbanisme soit 700 000 €. Les PLUi sont financés de 55% ou jusqu'à 80%, Quasiment aucun financement ne transite par le contrat Parc, si ce n'est des études complémentaires par exemple sur la trame verte et bleue. La Dréal finance aussi l'étude TVB	Environ 100 000 à 120 000 € par PLUi, hors études spécifiques telles que PLH

Même si les enveloppes diminuent mécaniquement par l'augmentation du nombre de PLUi lancés, « le PLUi c'est le jack pot » par l'effet des financements croisés (difficiles à suivre par les financeurs). Ceci montre que le financement même intégral, ne fait pas perdre la motivation aux élus locaux, bien au contraire.



<sup>28</sup> - Membre de la fédération des Agences locales énergies climat, appelée FLAME.

# Cap et Marais d'Opale : la place du Parc dans un contexte périurbain et littoral multi-acteurs

Sur ce territoire, seul l'ouest côtier (Boulonnais) a fait l'objet d'une analyse détaillée.

## DONNÉES DE CADRAGE



Créé en 2000 de l'union de deux Parcs naturels de 1985 et 1986  
charte renouvelée en décembre 2013  
156 communes et 9 intercommunalités  
136 500 ha  
200 000 habitants  
10% d'espaces artificialisés.

## ORIGINE ET ÉTAT DES LIEUX DE LA DYNAMIQUE PLUI

[8 PLUi en cours d'élaboration (PADD arrêtés)  
dont 2 sur des communautés d'agglomérations.  
563 km<sup>2</sup> soit 41% du Parc]

C'est en 2014, le territoire de Parc le plus doté en PLU intercommunaux. Le premier PLUi à avoir été lancé est celui de la communauté de communes Terre des deux Caps, dont le président, également élu au Parc, avait une forte sensibilité paysagère (cf. gouvernance ci-dessous).

L'histoire de l'agglomération boulonnaise est un des facteurs déterminant de dynamique. Les « restructurations massives<sup>29</sup> d'après-guerre ont généré le besoin de créer des outils » dans les années 60 : la constitution d'un « district solidaire », un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (1973), et enfin un POS intercommunal (rapport de présentation unique avec un POS intercommunal sur les communes centres, et un POS sur les communes périphériques soit 2 POS emboîtés). Au fil des modifications et révisions de POS, des dynamiques communales se sont recrées, mais toujours sous maîtrise d'ouvrage intercommunale (district puis communauté d'agglomération créée en 2000) pour arriver aujourd'hui « naturellement » au projet de PLUi.

L'accompagnement par une ingénierie étoffée (services planification des intercommunalités et services instructeurs des communes sur l'agglomération) et mise en réseau (par Boulogne Développement) a été l'autre facteur important du développement des PLUi, ainsi que le portage politique très fort des vice-présidents des intercommunalités. Sur la communauté de communes Desvres-Samer, l'existence de cartes communales et POS a rendu l'émergence du PLUi plus difficile.

Sur cette dernière communauté de communes, le PLUi était une action de l'agenda 21 et constitue la première démarche intercommunale suite à la fusion de deux communautés de communes. En outre le Parc avait réalisé une étude paysagère définissant cinq paysages en 2008, reprise comme la base du PLUi.

La dynamique urbaine assez forte en milieu rural pousse aussi les élus à se doter d'outils intercommunaux (gare TGV et autoroute récente sur la communauté de communes des trois Pays, résidentialisation).

Enfin, les SCoT, recouvrant tout le territoire, ont contribué à cette dynamique, en incitant à la mise en œuvre de PLUi<sup>30</sup>. L'existence de ces documents a incité les collectivités rurales à se doter de leurs propres projets de développement (« faire son projet de territoire à soi »), dans ce qui nous semble être un certain rapport de force avec la communauté d'agglomération.

## STRATÉGIE ET GOUVERNANCE

Comme sur les autres territoires enquêtés, l'importance du pilotage par les élus est centrale. Le premier PLUi à avoir été lancé, sur la communauté de communes Terre des deux caps, l'a été par un élu expert (qui a réalisé un mémoire de maîtrise sur les paysages et fait intervenir des étudiants paysagistes sur son territoire), et cumulant des fonctions au sein du Parc. On retrouve ensuite des profils d'élus pilotes comme l'ancien président de la communauté de communes des trois pays, qui fut ancien président du Parc, sénateur, conseiller général, président du syndicat mixte EDEN (espaces naturels du département), président de l'agence de l'eau.

### Agence d'urbanisme-Parc, l'importance d'un bon dialogue entre techniciens

Le Parc est issu du rapprochement de deux anciens Parcs : le Boulonnais et l'Audomarois. De longues habitudes de travail existent avec les élus en matière de paysage et d'habitat (notamment via le financement d'études, cf. outils du Parc).

L'agence d'urbanisme Boulogne Développement, même si plus récente, est elle aussi issue d'un long héritage historique. Les deux structures travaillent sur les PLUi en

<sup>29</sup>-Toute la basse ville de Boulogne fut détruite par des bombardements anglais, ainsi que le Portel. Les populations relogées dans des baraquements plus périphériques sont ensuite revenus dans le centre une fois recomposé. Une ZAC intercommunale a été lancée en 1969 sur une ancienne zone d'habitat pour construire la zone d'activité portuaire.

<sup>30</sup>-Déjà observé sur d'autres territoires (CERTU, FNAU, 2013).

articulant leurs outils par un dialogue, essentiellement informel entre techniciens. Il ne fait aucun doute que l'agence est très proche de la communauté d'agglomération (le président de l'agence est élu de la ville de Boulogne et vice-président de la communauté d'agglomération de Boulogne-) tandis que le Parc paraît avoir très logiquement tissé des liens plus importants avec les communautés de communes et communes rurales. Interviennent dans ce jeu d'acteurs des relations de méfiance entre ville-centre et ruralité : par exemple, la communauté de communes Desvres-Samer a développé une logique d'indépendance par rapport à l'agglomération et à l'agence d'urbanisme et a souhaité travailler avec un bureau d'étude. Il s'est agi de « profiter du PLUi pour construire un projet de territoire », PLUi fondateur, faisant suite à la réalisation d'un agenda 21 et à la fusion de communauté de communes.

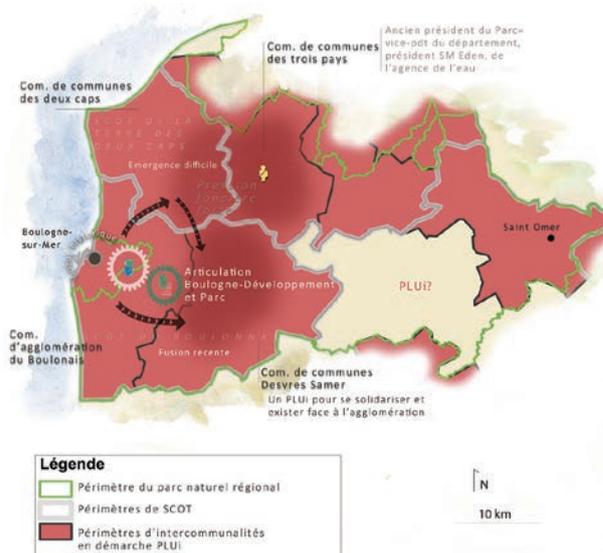


Fig. 17 : Carte stratégique subjective (à partir de l'analyse des entretiens). Sont identifiés les enjeux de pression foncière rurale (rouge foncé), le cœur historique lié à la reconstruction après-guerre et à la diffusion de la démarche, aux relations ville-communes rurales, et à l'articulation informelle des services Agence d'urbanisme - Parc naturel régional.

Dans ce contexte, les bonnes relations entre techniciens du Parc et de l'agence d'urbanisme sont essentielles pour créer des passerelles, et articuler des outils et des données au bénéfice du territoire, alors qu'ils pourraient potentiellement être en concurrence.

### Une charte de Parc avec des objectifs quantifiés de consommation foncière

La charte de Parc a été rédigée dans un climat tendu, car elle limite l'urbanisation à 3% de l'enveloppe existante sur 12 ans. Cette règle de construction limitée a été demandée par la Région<sup>31</sup>, soutenue par les services de l'État, et fut difficile à faire accepter au niveau local. L'interprétation de la charte a été rendue plus souple par la notion d'enveloppe urbaine, qui est en train d'être définie par le Parc sur

photographie aérienne, tandis que la communauté d'agglomération du Boulonnais réalise aussi ce travail pour les SCoT et PLUi.

Le Parc a mis en place un comité d'urbanisme durable pour réunir l'ensemble des partenaires de l'urbanisme et discuter notamment de la définition de cette enveloppe urbaine.

Enfin, les intercommunalités adhèrent au syndicat mixte du Parc, avec une participation de 0,50€ (2014) par habitant des communes du Parc, qui entraîne une baisse de la cotisation des communes (fixée à 1,65€ en 2014 et ramenée à 1,15€/habitants si l'EPCI adhère aussi au Parc). Sur le Boulonnais, 80% de la population de l'agglomération est hors Parc et un projet de ville-porte (adhésion de communes au syndicat mixte du Parc situées hors périmètre arrêté par décret ministériel) est en réflexion pour associer les communes centres au Parc.

## CONTENU DE LA CHARTE ET DU PLAN DE PARC

La charte de Parc contient un grand nombre de mesures précises concernant l'urbanisme et incite à l'émergence des PLUi. Un objectif de croissance maximale de 3% de l'urbanisation est prévu, en plus des enveloppes urbaines de 2012, qui restent à délimiter et négocier avec les partenaires sur la base de la définition donnée dans la charte. L'avantage d'une telle règle est qu'elle permet de négocier ensuite, l'inconvénient est que cela génère des crispations autour de la seule mesure retenue dans la charte (les objectifs de densités par exemples sont tout aussi précis et déclinés par catégorie de pôle construit, cf. plan de Parc-joint).

Au cours de l'enquête publique un grand nombre de remarques a porté sur cette mesure de la charte. Si l'État et la Région ont défendu ces 3% initialement prévus à 6%, position reprise par la commission d'enquête publique, une concertation est désormais nécessaire pour l'expliquer et l'interpréter<sup>32</sup>.

Le plan de Parc est composé de 5 cartes opposables, la carte de synthèse est accompagnée d'une carte pour les mesures de protection et de gestion d'espaces naturels, la trame écologique, les paysages emblématiques du littoral et ceux du marais audomarois (carte plus précise environ au 1/70000ème).

Le plan de Parc distingue déjà un premier niveau de hiérarchisation des bourgs avec des orientations pour chacun : pôles urbains denses et bourgs, couronnes périurbaines sous influence directe d'un pôle urbain, pôles ruraux secondaires et villages, gares, ports fluviaux, pôles d'échanges multimodaux de développement.

<sup>31</sup>-C'est, il nous semble, une des particularités de ce Parc : la Région est présente dans les négociations et intervient directement via l'association du service prospective pour l'élaboration des PLUi. La Région possède une directive régionale d'aménagement de maîtrise de la périurbanisation, déclinée dans les orientations 13, 7 8 et 9 de la charte de Parc, et un schéma régional climat air énergie limitant à 500 ha/an d'ici 2020 le taux d'artificialisation des sols.

<sup>32</sup>-Tribunal administratif de Lille, 2012. Conclusions et avis d'enquête publique Charte du PNR « Caps et Marais d'Opale », 18 pages

## RÔLES ET OUTILS DU PARC :

Le Parc propose une animation et un accompagnement poussé :

- Organisation en groupe projet au sein de l'équipe du Parc. Cette organisation va de l'échange de données et d'information jusqu'à la répartition des réunions entre les agents en fonction des sujets. Cela nécessite un minimum de connaissances de l'urbanisme et de mise à disposition de temps.
- Voyage d'étude avec deux élus des Trois Pays sur les zones agricoles protégées et Périumètre agricole et naturel (Pilat et Savoie). Un diagnostic commun a été réalisé entre les deux outils (PAEN et PLUi).
- Association sur le cahier des charges poussé (en particulier sur le volet agricole) et association à la commission d'appel d'offre pour le recrutement du cabinet en charge d'élaborer un PLUi.
- Co-organisation d'un séminaire sur les PADD, avec un système de vote pour prioriser les ambitions. L'animation a mobilisé 4 agents du Parc pour travailler par petits groupes sur une journée (samedi).

Des outils opérationnels à la carte (proposition d'un même niveau de prestation) ont été proposés à chacune des collectivités (à travers une présentation aux conseils communautaires), en amont ou en cours de démarche suivant leur avancement, par le technicien du Parc :

- Inventaires exhaustifs du patrimoine bâti financés par INTERREG. Ces inventaires sont réalisés sous maîtrise d'ouvrage Parc avec un cofinancement des commu-

nautés de communes en cours d'élaboration du PLUi. Ils sont réalisés par un bureau d'étude spécialisé ou dans le cadre d'une démarche participative avec citoyens, élus et associations (sur la communauté de communes Desvres Samer, binôme de 2 personnes par communes formés par un bureau d'étude). Dans ce cas, le Parc fait réaliser par un bureau d'études des propositions d'écriture pour le règlement du PLUi. Ces propositions permettent de dialoguer avec les services de l'agence d'urbanisme en charge de rédiger le document.

- Maîtrise d'ouvrage de volets agricoles, trame verte et bleue (au 1/2000ème sur la communauté de communes Terre des deux caps). Sur la communauté d'agglomération du Boulonnais, l'inventaire des corridors a été réalisé en interne par un chargé de mission du Parc, identifiant les corridors à conserver et ceux à créer (principalement les haies). Dernier type d'outil, la mobilisation de stagiaires sur le volet TVB va être mis en œuvre en 2015 sur Desvres-Samer (un pour réaliser les inventaires de biodiversité et 1 autre pour réaliser la concertation avec les élus).
- Réalisation des orientations d'aménagement et de programmation et des volets habitat. Des ateliers villageois ont été organisés au moment de la conception des OAP et du règlement pour associer les élus aux propositions de zonage dans les communes (8 ateliers organisés sur Terre des deux caps). Ces études étaient basées sur des analyses paysagères déjà réalisées par précédemment. Sur la communauté de communes Desvres-Samer, le Parc a réalisé 5 études « habiter demain » portant sur la rénovation de bourgs (à hauteur de 100 000 euros, financé par des fonds INTERREG) de propositions d'aménagement en amont du PLUi, débouchant sur les OAP<sup>33</sup>.

La mise en œuvre de ces outils est inégale suivant les territoires (selon l'adhésion au Parc et la « sensibilité des élus »).

En matière de diagnostic de la consommation foncière, une occupation du sol au 1 :5000ème a été réalisée par le Parc en 2009 et est en cours de renouvellement, permettant d'évaluer son évolution. En outre une couche de données est aussi produite par la Région tous les 4 ans à une échelle moins fine.

Pour mettre en œuvre tous ces outils, le Parc est de préférence le maître d'ouvrage des études, mais « jongle avec les outils » (par exemple co-maîtrise d'ouvrage), comme la plupart des Parcs naturels régionaux. Les marges de manœuvre sont permises avec les programmes européens (INTERREG mobilisé systématiquement sur les études). Les démarches interParcs via ENRx (rassemblement des trois Parcs du Nord-Pas-de-Calais) semblent quant à elles relativement peu développées en matière de PLUi et plus sur l'urbanisme opérationnel.

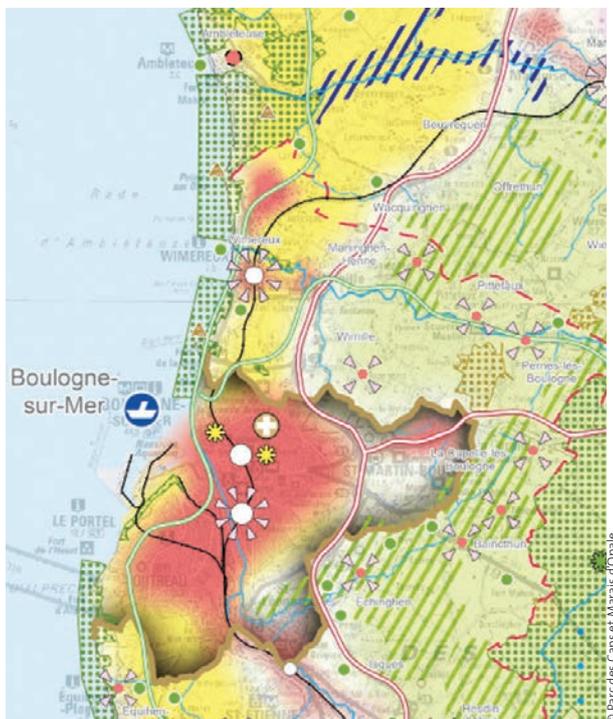
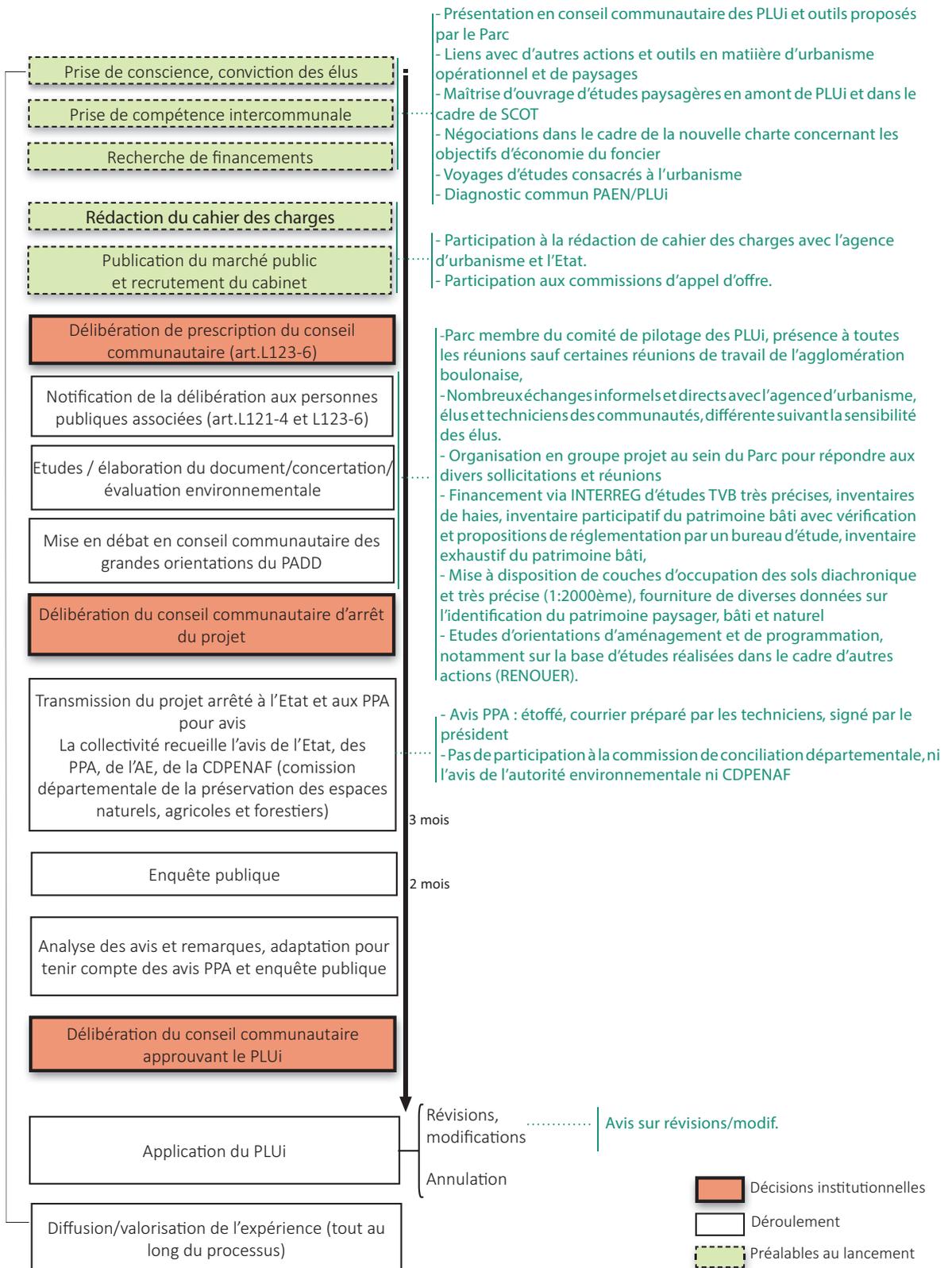


Fig. 18 : extrait du plan de Parc

<sup>33</sup> On retrouve également dans certains PLUi des OAP thématiques (TVB et espaces publics par exemple) mais non financés par le Parc.

## A quelles étapes le Parc intervient-il dans la vie des PLU intercommunaux?



## FREINS ET LEVIERS DANS LES CONTENUS ET MÉTHODES DES PLUI

### Le cumul des outils, des exigences et des acteurs est démobilisateur :

Un des freins communément admis (CGEDD, FNAU, 2013) en matière d'urbanisme local est ressorti sur ce territoire : en l'espace de 10 ans, outils et acteurs se sont multipliés et finissent par être jugés illisibles et trop complexes par les élus, y compris par les *élus cumulants*. Schémas de cohérence territoriale et PLU intercommunal, charte de Parc, plan local de l'habitat et plan de déplacement urbain, orientations d'aménagement et de programmation<sup>34</sup>, autant d'outils qui peuvent paraître se chevaucher sur le terrain quand leur porosité juridique est un fait (cf. introduction).

Du point de vue des porteurs de PLUi, chaque personne publique associée a « *légitimement beaucoup d'exigences* », mais celles-ci sont difficiles à intégrer : elles représentent en effet des surcoûts (d'études, réunions) et des choix politiques difficiles à faire accepter.

Aujourd'hui le SCoT consacré comme outil intégrateur est espéré par un nombre important d'acteurs, toutefois les marges de manœuvre et de négociation sont maintenues aux différentes échelles, et les SCoT laissent un nombre important de règles à décliner dans les PLUi (ici par exemple la Loi littoral, sur d'autres territoires les zones d'activités commerciales comme par exemple sur le Grand Rodez, CERTU, FNAU, 2013).

### Des solutions possibles de mutualisation

Face à ce constat, agence d'urbanisme et Parc mettent en place des outils de mutualisation : club PLUi boulonais réuni tous les deux mois pour le premier, comité d'urbanisme durable pour le second. L'agence d'urbanisme a réalisé une typologie d'espaces et un zonage correspondant afin de tenter une harmonisation réglementaire entre les trois intercommunalités à l'échelle du Pays Boulonnais, et à terme de possibles fusions des documents.

### La question du niveau d'exigence et de l'adéquation des outils du Parc dans un contexte de pression foncière forte

Comme on l'a vu, une particularité de ce territoire réside dans la présence de mesures chiffrées de maîtrise de la consommation foncière dans sa charte. Le niveau d'exigence du Parc est également renforcé sur le plan de la qualité des documents d'urbanisme.

En particulier la formulation de l'avis du Parc est un moment sensible car il peut être « *dur* » (exemple de l'avis concernant le PLUi de la Terre des deux caps, le Parc « *a été gratouiller des choses* » principalement en matière de consommation foncière) et portant *in fine* un jugement sur le travail de l'agence d'urbanisme, maître d'œuvre et partenaire quotidien.

Les inventaires réalisés par le Parc sont parfois jugés « *trop riches pour le PLU, sur la base d'une analyse juridique* ». C'est le cas par exemple pour la trame verte et bleue, où le Parc demande d'inclure des prescriptions tendant à déterminer « les conditions permettant d'assurer [...] la remise en bon état des continuités écologiques <sup>35</sup> », tandis que l'agence d'urbanisme renverra davantage ce type de prescriptions à d'autres outils de gestion. C'est le cas également sur l'intégration du patrimoine bâti où l'agence renverra à des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine. En décrivant ces deux logiques de l'agence d'urbanisme et du Parc naturel régional sous forme « d'idéal-type » (Max Weber, 1965) qui « caricaturent » la réalité pour bien cerner leurs traits saillants (bien évidemment, les deux logiques se rejoignent et s'échangent dans la réalité) nous pouvons faire ressortir les éléments suivants :

<u>Parc naturel régional</u>		<u>Agence d'urbanisme</u>
<i>Expérimenter/innover</i>	→	<i>Sécuriser, réglementer</i>
<i>Paysagistes-médiateurs</i>	→	<i>Juristes</i>
<i>Intégrer des enjeux qualitatifs</i>	→	<i>Economie, calendrier</i>

Ces différences peuvent être une force motrice puissante pour les PLUi du territoire tant leur complémentarité est grande, mais on peut aisément concevoir que des frictions puissent apparaître si les deux logiques ne sont pas correctement articulées.

Ces deux logiques se rejoignent sur la nécessité de mettre en place des contenus de PLUi souples <sup>36</sup> notamment pour la rénovation des centre-villes afin de programmer des opérations de rénovation ambitieuses (règlements minimalistes sous forme de zonage Ur pour « urbain renouvellement » et orientation d'aménagement et de programmation poussée ou périmètre d'attente de projet d'aménagement <sup>37</sup>).

### Une recherche de légitimité du Parc à agir, fondée sur les actions passées plus que sur la charte

La légitimité du Parc à agir en matière de PLUi n'est pas une évidence dans un contexte d'ingénierie étoffée. Selon les personnes enquêtées, l'État ne s'appuie pas particulièrement sur la charte du Parc pour formuler ses avis, et « *ne vérifie pas ou plus le rapport de compatibilité* », « *jugé trop compliqué* », en se limitant de plus en plus à l'échelle du SCoT dont le rôle intégrateur prend de ce point de vue tout son sens.

Bien plus que la charte de Parc, c'est la longue expérience d'actions concrètes qui donne au Parc toute sa légitimité auprès des élus et partenaires. En matière de patrimoine bâti par exemple, les inventaires et réglementation des PLUi succèdent naturellement aux actions de reconquête villageoise, confirmant l'hypothèse selon laquelle certaines

<sup>34</sup> -L123-1-4 du code de l'urbanisme : « [...] 1. En ce qui concerne l'aménagement, les orientations peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. [...] »

<sup>35</sup> -Article L121-1 du code de l'urbanisme.

<sup>36</sup> -La FNAU suggère de la souplesse dans le contenu du document d'urbanisme et dans le degré d'intégration des différentes thématiques (CGEDD, FNAU, 2013).

expériences opérationnelles donnent une légitimité à intervenir à l'échelle PLUi.

### Presser les PLUi nuit (gravement ?) à la concertation

Dans l'exemple du PLUi de la Terre des deux Caps, des ateliers associant les élus communaux sont arrivés trop tardivement dans un contexte de calendrier très serré. Ce manque d'association s'est traduit par l'apparition de nouvelles zones à urbaniser juste avant l'arrêt du projet, et des règles architecturales ont été contestées par les élus. Le Parc a émis un avis avec de nombreuses réserves, et certaines communes un avis défavorable sur le PLUi arrêté. Suite à cette expérience, l'association des élus a été renforcée sur l'agglomération boulonaise, ainsi que l'association des services instructeurs des autorisations d'urbanisme des communes, des cabinets locaux d'architectes, d'urbanistes et de promoteurs.

La transmission d'informations entre les maires et conseillers, ainsi que l'association en amont des communes pour identifier leurs attentes sont deux facteurs de réussite. Ceux-ci sont favorisés par les temps de concertation en bilatéral et groupe de communes, en plénière pour prendre

des décisions communautaires, avec l'animation soutenue d'un vice-président.

Mais au-delà de ces difficultés d'association des élus et partenaires, qui semblent surmontable en y mettant moyens et méthodes, le manque de concertation à la population est majeur, et aucune solution ni démarches particulières n'a pu être proposée.

### Le cadrage de la consommation foncière par les documents supérieurs et dès le début de la procédure d'élaboration

Comme cela a déjà été mis en avant (CERTU, FNAU, 2013), le cadrage d'objectifs de consommation foncière par les SCoT (prescriptions précises par communautés de communes) pose des jalons facilitant la mise en œuvre des PLUi.

Au-delà, une typologie définissant des bourgs, hameaux, écarts, « nommés et périmétrés dès le diagnostic », est arrêtée dans le PADD, permet de cadrer les négociations sur les zones à urbaniser dans la phase réglementaire. Ces bases, en partie définies grâce à la charte du Parc, permettent de comparer les communes, de voir que la typologie est cohérente à l'échelle intercommunale pour être mieux acceptée.

## RESSOURCES HUMAINES

Le Parc consacre :	Les collectivités maître d'ouvrage consacrent :
Un groupe structuré en « mode projet » : 80% d'ETP urbaniste et coordination, 1 ETP habitat et sensibilisation (paysagiste), 1 ETP avis sur les procédures, plantations (paysagiste), 1 mi-temps sur les plantations, 1 chargé de mission TVB, 1 Sigiste, 1 patrimoine bâti, 1 chargé de mission eau et milieux aquatiques	1 chargé de mission à quasiment temps plein (essentiellement de jeunes juristes) dans chaque communauté de communes.

## BILAN FINANCIER DE L'ACTION

Aides financières :	Coût estimé pour les collectivités :
Maîtrise d'ouvrage de certains volets d'études par le Parc financés par INTERREG, quelques exemples : 18 000 € sur patrimoine bâti du Boulonnais 20 000 € étude TVB 1 stagiaire pendant 6 mois sur TVB  4 PLUi financés par l'État dans le cadre de l'aide PLUi rural (50 000 €).	> Boulonnais : 350 000 euros estimés (attention chiffre non consolidé), bilan plus complexe du fait travail interne de Boulogne développement. 100 000 euros PLH, 100 000 euros PDU, 50 000 études environnementales, 20 000 euros étude Parc sur bâti. > Trois Pays : 500 000 euros estimés en cumulant les temps de travail de maître d'œuvre Boulogne développement, et avec l'étude PAEN commune. > Sur Desvre-Samer, l'étude agricole a coûté environ 200 000 euros.

Nb : Avant l'émergence des PLUi, le Parc a réalisé (maîtrise d'ouvrage) une quarantaine d'études pour les PLU/POS à hauteur de 15 000 euros, inspiré par l'approche environnementale de l'urbanisme et financé par l'ADEME et la Région.

<sup>37</sup> - Servitude issue de l'article L123-2 du code de l'urbanisme, qui permet dans les zones urbaines ou à urbaniser d'interdire pour une durée de 5 ans maximum les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini dans le règlement dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global. Cette servitude permet aussi de réserver des emplacements pour programmer des logements et indiquer la localisation et caractéristiques des voies et ouvrages publics, installations d'intérêt général et espaces verts.

# Grands Causses : accompagner les PLUi en étant porteur d'un SCoT

## DONNÉES DE CADRAGE



Créé en 1995  
charte approuvée en 2007  
97 communes  
14 intercommunalités  
328 500 ha  
68 300 habitants  
taux d'artificialisation environ 3%  
[sources : atlas cartographique du PNR, Fédération des Parcs naturels régionaux, et chiffres INSEE].

## ORIGINE ET ÉTAT DES LIEUX DE LA DYNAMIQUE PLUi

[1 PLUi approuvé en 2012, 564 km<sup>2</sup> soit 17% du Parc]

Le Parc compte un seul PLUi, approuvé sur l'ancien périmètre de la communauté de communes Larzac templiers causses et vallées, aujourd'hui rebaptisée « Larzac et vallée » après avoir intégré trois nouvelles communes. L'émergence de ce PLUi intercommunal sur le Larzac s'inscrit évidemment dans une démarche collective historique.

Plusieurs facteurs se dégagent pour expliquer l'émergence, et le transfert en cours de cette expérience sur une autre communauté de communes :

- Tout d'abord il faut bien évidemment mentionner l'aspect culturel et historique de ce territoire si particulier du Larzac, depuis les templiers jusqu'à la lutte contre le projet d'extension du terrain militaire (annulée en 1981),
- Les travaux de l'A75, qui contribuent à donner une place majeure aux services de l'État, ont amené une réflexion sur les paysages (charte paysagère en 2000), reprise également dans la charte du Parc et dans les référentiels de paysages (outil du Parc déclinant la charte), ainsi que dans un projet de classement à l'Unesco,
- Le leadership d'élus locaux cumulant, impliqués dans le Parc, entre autres : René Quatrefage, ancien-président, président de la communauté de communes Larzac-templiers-causses et vallées et conseiller général ; le président actuel Alain Fauconnier, sénateur-maire de la ville de Saint-Affrique, ancien conseiller général et conseiller régional ; Pierre Pantanella, maire de St-Rome-de-Cernon, vice-président du Parc, vice-président du conseil régional,
- Enfin, le transfert d'expérience réalisé par le parcours d'une chargée de mission, d'abord stagiaire sur le thème des paysages au Parc, puis chargée de la signalétique (cofinancée par le programme LEADER du Parc) sur Millau, pour être ensuite recrutée sur l'élaboration du PLUi sur le Larzac, et aujourd'hui en charge de l'urbanisme sur le Saint Affricain (cf. carte stratégique). Cette personne est très soutenue et accompagnée par les services de l'État.

Comme le PLUi d'Olliergues en Livradois-Forez, l'émergence du PLUi Larzac et vallées a alimenté les réflexions et la rédaction de la nouvelle charte du Parc.

Enfin, sur le Saint Affricain, les facteurs maintenant connus de l'émergence d'un PLUi semblent réunis : une tendance à la conurbation de zones d'activités entre deux agglomérations, l'obsolescence de POS, la présence d'une technique expérimentée, la présence de leadership locaux.

## STRATÉGIE ET GOUVERNANCE

Le rôle des élus cumulant, pivots<sup>38</sup>, apparaît comme prépondérant dans l'origine des démarches et leur transmission.



Fig. 19 : Sur cette photo, on peut percevoir l'évolution de l'urbanisation autour de Millau et sur l'Avant-Causse, zone sous forte pression, ainsi que le viaduc de Millau, qui marque fortement la présence des infrastructures dans le paysage.

<sup>38</sup> SOULARD, 2006.

<sup>35</sup> Article L121-1 du code de l'urbanisme.

<sup>36</sup> -La FNAU suggère de la souplesse dans le contenu du document d'urbanisme et dans le degré d'intégration des différentes thématiques (CGEDD, FNAU, 2013).

Comme sur le Livradois-Forez, le Parc cumule également plusieurs outils, lui conférant un poids politique et stratégique important : portage d'un schéma d'aménagement et de gestion de l'eau, du Groupement d'action local du LEADER, et surtout d'un schéma de cohérence territoriale sur la grande majorité de son territoire (83 des 97 communes).

Le portage du SCoT, dont les études sont pour la plupart réalisées en interne au niveau du Parc, mobilisent beaucoup les techniciens et les élus, et semble ralentir la dynamique des PLUi, également avec les évolutions réglementaires récentes qui mettent en questionnement l'articulation des différents documents.

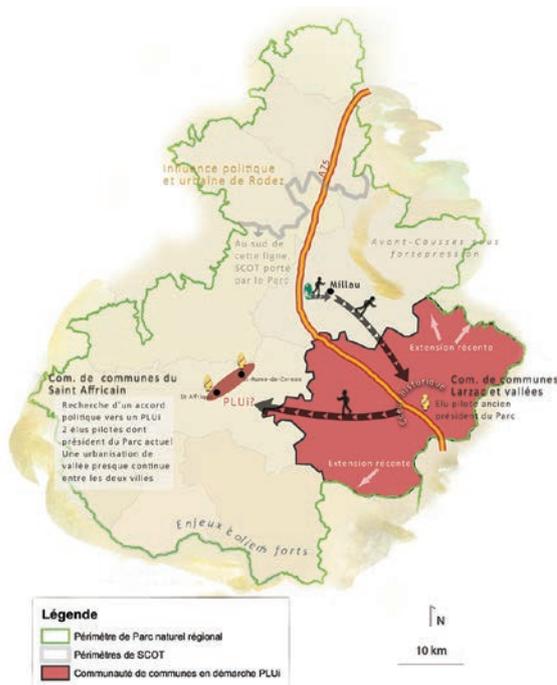


Fig. 20 : Carte stratégique subjective (réalisée à partir de l'analyse des entretiens). Ressortent l'importance du politique et l'émergence en cours d'un PLUi sur le Saint-Affricain, et le parcours (flèches noires) d'une chargée de mission entre trois quatre collectivités (PNR, Millau, Larzac et vallées, Saint-Affricain), contribuant au transfert d'expérience. Les grands projets d'infrastructures ont également une influence dans la forte présence de l'Etat dans les questions de planification et de paysages.

Sur ce territoire apparaît comme majeur le rôle des services de l'État<sup>39</sup>, avec une présence fortement marquée. On retrouve en particulier cette présence dans le contact direct avec les techniciens de communautés de communes, les financements accordés et divers conseils aux élus, le soutien du portage du SCoT par le Parc. Le Parc est l'unique exemple français d'un portage de SCoT avec en son centre une ville agglomérée aussi importante que Millau. Autre particularité : le Parc des Grands-Causse s'intègre dans une vaste continuité, entre Parc national des Cévennes à l'est et Parc naturel régional du Haut-Languedoc au sud.

Enfin dernière singularité, ce Parc présente une grande cohérence territoriale, sans débordement sur d'autres régions ou départements. Cette cohérence a été voulue par

les élus (également représentants du département) à sa création. Les limites administratives ne se chevauchent pas, les EPCI adhèrent au syndicat mixte du Parc, seul le SCoT ne recouvre pas (encore) complètement le territoire Parc.

## CONTENU DE LA CHARTE ET DU PLAN DE PARC

### Charte 2007-2019 du Parc.

La charte n'est pas très précise et ne comporte pas de chapitre spécifique sur les PLUi intercommunaux. Elle est précisée par les référents du paysage.

### RÔLES ET OUTILS DU PARC :

#### Une animation soutenue tout au long des projets, le rôle central de l'apport de données :

Le Parc n'a pas encore spécifiquement de politique relative aux PLUi. L'accompagnement est toutefois calé grâce aux référents du paysage et aux cahiers de compatibilité à l'échelle intercommunale.

Le Parc possède un grand nombre de données en interne et mobilise deux environnementalistes, un paysagiste, un hydrogéologue et un chargé de mission rivières (importants enjeux sur le territoire). Une visite sur le terrain avec les élus est réalisée systématiquement. Sur la trame verte et bleue, le Parc fournit des couches de données cartographiques au 1 : 25 000ème.

Le programme LEADER, s'il finance prioritairement de l'investissement dans le service à la personne, a permis de financer les études paysagères de l'A75, le plan de paysage Larzac qui ont alimenté directement les travaux du PLUi.

#### Les référents du paysage :

Ces documents transmis aux collectivités sont issus d'une déclinaison plus fine du plan de référence de la charte de Parc. Ils se composent en deux parties :

- Un socle commun qui décrit les paysages et patrimoines, permettant ensuite de demander de la précision aux prestataires en charge de l'élaboration des documents d'urbanisme.
- Un cahier de compatibilité qui décrit les spécificités et les enjeux, les points de vigilance pour le Parc

#### Vers une matrice multicritère pour évaluer les projets et rendre un avis :

Le Parc est en cours de réflexion pour créer un outil appelé matrice SCORE, permettant d'évaluer des projets selon des critères pondérés, économiques, sociaux et environnementaux. Le but de cet outil est de pouvoir répondre plus rapidement et, si ce n'est plus objectivement, de façon plus transparente aux sollicitations d'avis.

<sup>39</sup> -DDT mais aussi la DREAL dans le cadre du classement au patrimoine mondial de l'Unesco. La DDT va mettre à disposition de l'ingénierie pour la réalisation du SCoT, via une convention avec le Parc.

## Le PLUi à deux détentés pour faire mieux accepter le PLUi

Mis en place par la DDT, cette démarche a consisté à d'abord réaliser le diagnostic et un « pré-PADD » (dénommé PADD par les personnes enquêtées) avant même que la communauté de communes ait prit la compétence urbanisme (donc sur la base de la compétence aménagement des communautés de communes), puis de valider ce document pour ensuite prendre la compétence et prescrire le PLUi « officiellement ». Chaque étape est réalisée par un marché public en tranche ferme (pas de marché commun avec tranches conditionnelles).

## Des recommandations architecturales poussées reprises dans les documents d'urbanismes

Les recommandations (observations) architecturales du Parc naturel régional sont annexées au PLUi de Larzac-Templier<sup>40</sup>. Il s'agit d'une synthèse des observations formulées lors de l'élaboration des POS, cartes communales et PLU du territoire.

Ce PLUi va *in fine* assez loin dans les prescriptions architecturales et patrimoniales, identifiant notamment le petit patrimoine vernaculaire, protégeant les éléments d'architecture ancienne (corbeaux, corniches, encadrements d'ouvertures en pierres...), réglementant les matériaux dans certains secteurs (par exemple Ucp : tuile canal, couleur blanche interdite pour les paraboles...), définissant des secteurs Npa dit « pastoraux », Nj (jardins prés et vergers familiaux), Ncdp et Nhp (historiques patrimoniaux)<sup>41</sup>.

Dans ses « référents du paysage », le Parc donne des recommandations précises pour les documents d'urbanisme,

## Les orientations d'aménagement des zones AUg de Lapanouse de Cernon

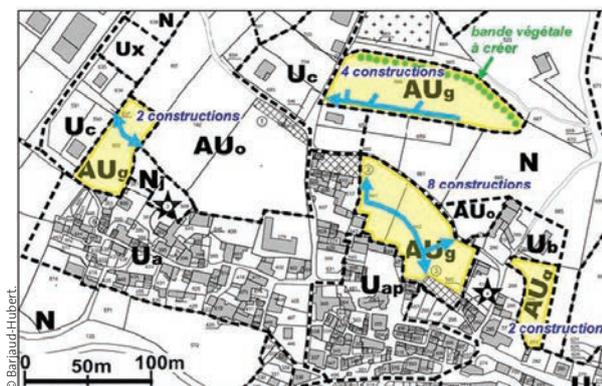


Fig.21 : Exemple d'OAP du PLUi Larzac-Templiers (bureau d'étude : Barjaud-Hubert)

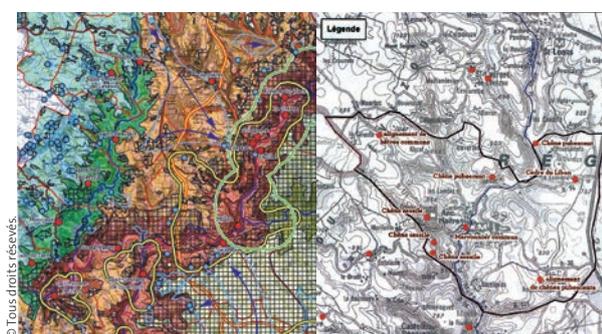


Fig.22 : Extrait de cartes du socle commun des référents du paysage (à gauche) et d'un inventaire particulier dans le cadre de référents du paysage à l'échelle communale.

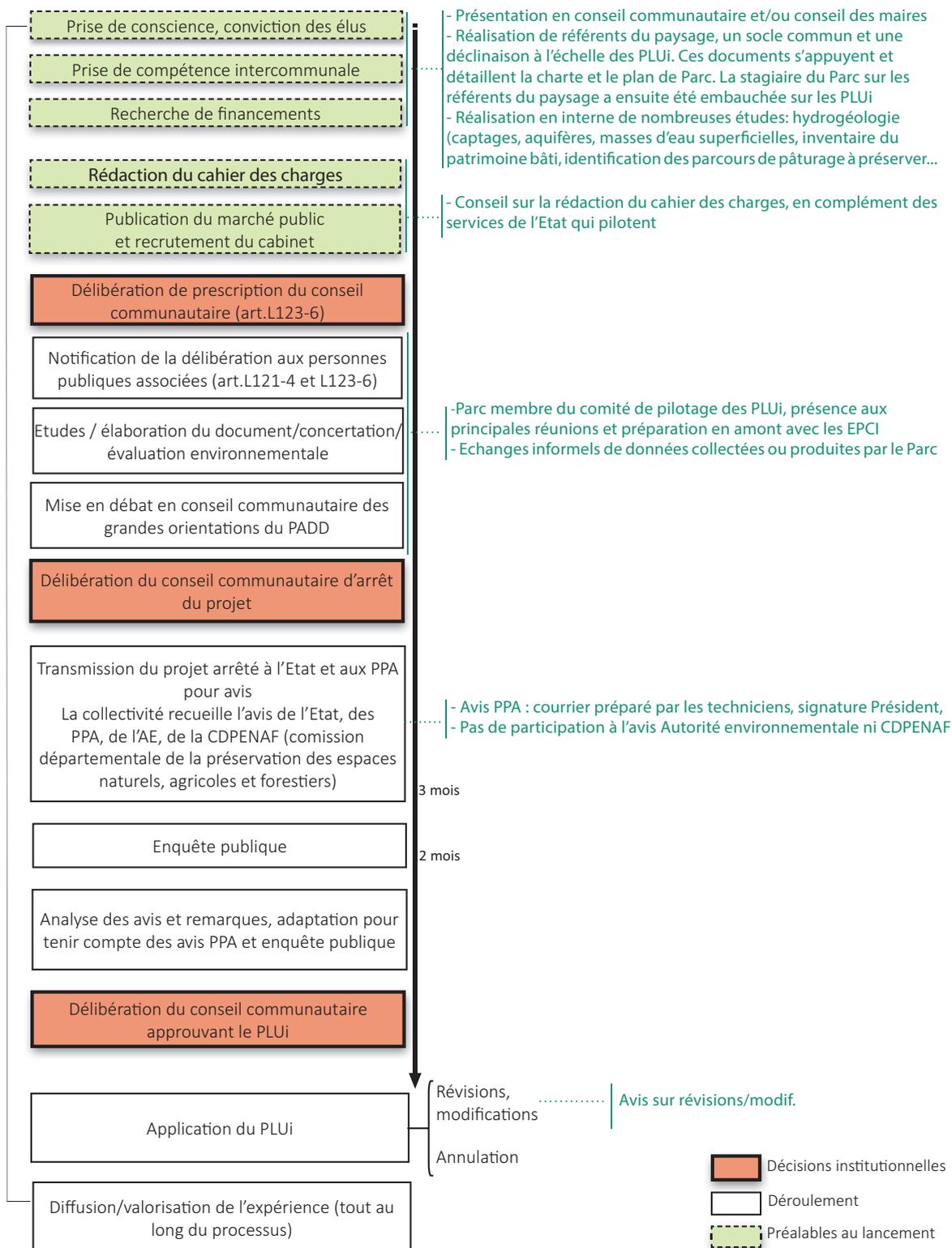
comme par exemple « Préférer les gardes corps métalliques tubulaires fins à harmoniser avec les autres éléments de menuiserie extérieure ».



<sup>40</sup> Exemple de recommandations : « en ce qui concerne les réhabilitations et les rénovations d'habitat traditionnel comme les constructions d'inspiration traditionnelle, l'utilisation du bois à l'extérieur devrait être limitée [...] ces éléments devraient être peints (mais non lasurés ni vernis) ; « les constructions neuves doivent s'inscrire dans ces paysages en considérant plus les contraintes physiques et environnementales [...] que des références formelles, exotiques ou nostalgiques. Pour un point de vue juridique sur les prescriptions annexées aux PLUi, se reporter au paragraphe 3.1.4.

<sup>41</sup> Ces prescriptions sont, à notre sens, à la limite de ce qui relèverait d'une Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine. Le projet d'AVAP a été mis en suspend sur cette collectivité concomitamment à la l'émergence du PLUi, comme pour le cas d'Olliergues dans le Livradois-Forez.

## A quelles étapes le Parc intervient-il dans la vie des PLU intercommunaux?



## FREINS ET LEVIERS DANS LES CONTENUS ET MÉTHODES DES PLUI

### Le brouillard réglementaire et politico-administratif freine l'émergence de PLUi

Comme sur les autres territoires enquêtés, les évolutions réglementaires jugées trop instables (Loi ALUR mentionnée), le nouveau portage du SCoT par le Parc, les évolutions de périmètres de collectivités sont autant de freins à l'émergence des PLUi. Les élus-pilotes s'interrogent en effet sur cette opportunité et au-delà sur la préservation de leurs possibilités d'extensions urbaines.

L'enjeu est aussi du point de vue du Parc de trouver les moyens de faire revenir de la population plus que de maîtriser le développement.

Contrairement à certains territoires où l'émergence de SCoT peut amener les collectivités à se lancer dans un PLUi « fondateur ou défensif » (cf. paragraphe 3.1.3, ici le SCoT porté par le Parc ne paraît pas être un « *un élément déclencheur* ». Les mises à jour de documents rendus obsolètes du fait des lois Grenelle de l'environnement<sup>42</sup> vont en revanche être des leviers, actionnés par les services de l'État.



© Gabriel Souillard - La Tire du Six

### Bien expliquer la différence entre compétence d'instruction du droit des sols et PLUi

Une des principales difficultés identifiée est sur ce territoire la compréhension des compétences, « *l'impression par les maires d'être déshabillés* » (privés de l'application des droits des sols par confusion avec la prise de compétence sur la planification), d'où la nécessité d'expliquer et recadrer, de « *démystifier la loi ALUR* » également. Ce travail est élaboré par les agences locales des DDT et le Parc.

## RESSOURCES HUMAINES

Le Parc consacre :	Les collectivités maître d'ouvrage consacrent :
1 paysagiste, 1 architecte/urbaniste, 1 urbaniste chargé de l'élaboration du SCoT 1 hydrogéologue et 1 chargé de mission rivières 2 environnementalistes 1 SIGiste avec double compétence sur la réglementation de la publicité Tous financés sur le budget statutaire.	1 chargé de mission à plein temps.

## BILAN FINANCIER DE L'ACTION

Aides financières :	Coût estimé pour les collectivités :
80 000 € État sur PLUi rural (50 000 € PLUi, 20 000 € RLPi, 10 000 € innovation) Diagnostic et pré-PADD : 20 000 € Pas d'aide directe du Parc, temps de travail et étude paysage préalable non chiffrés.	160 000 € (diagnostic, pré-PADD, PLUi) Participation au Parc : 2,20€/hab./an. Les EPCI s'arrangent avec les communes pour fixer leurs participations.

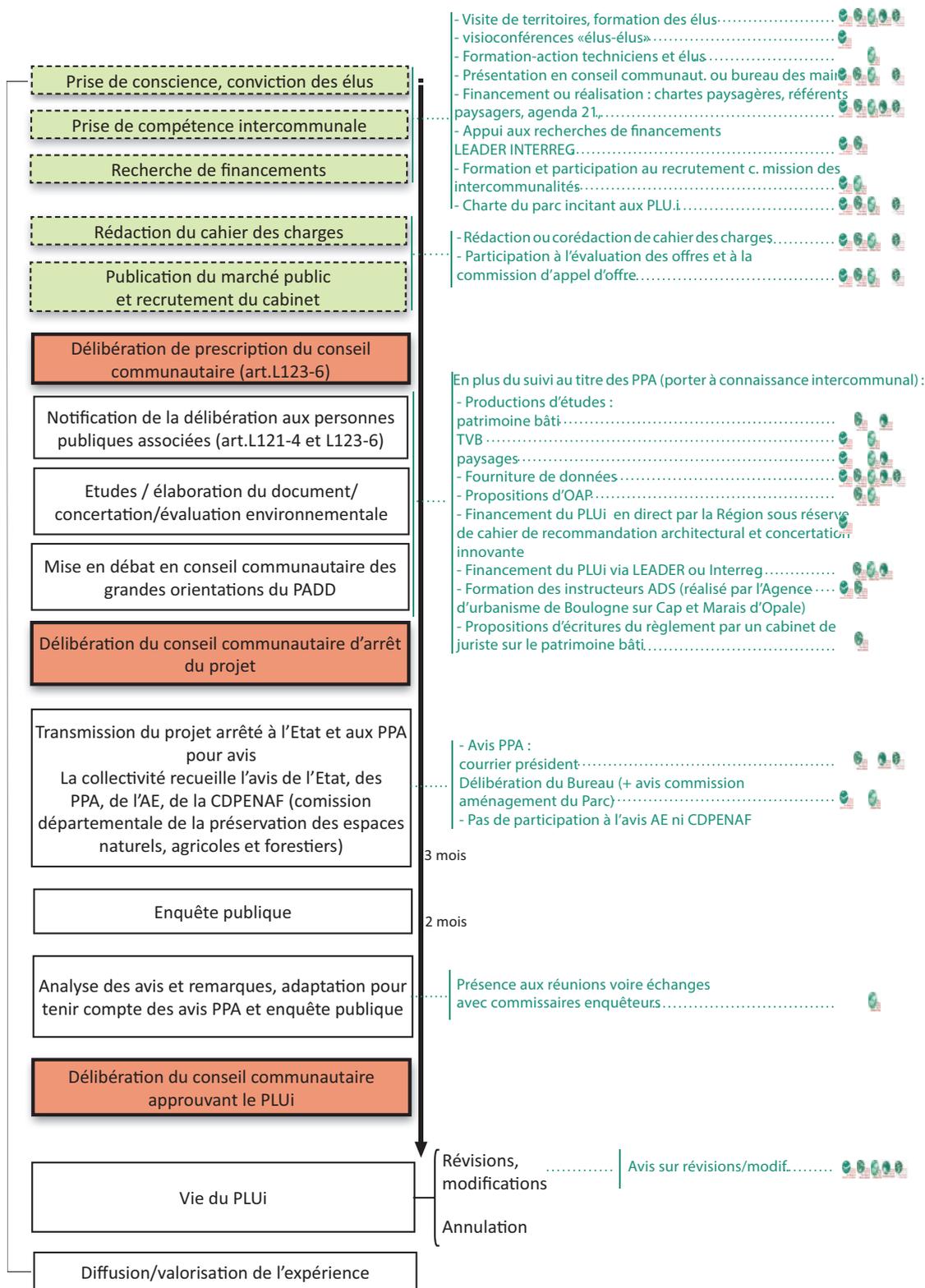
<sup>42</sup> -La loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions relatives à l'urbanisme autorise un délai supplémentaire pour la révision des POS ou PLU des communes qui s'engagent dans une démarche PLUi.

# Synthèses dégagées par l'analyse

## Synthèse des outils utilisés par les Parcs enquêtés



## A quelles étapes les Parcs enquêtés interviennent-ils dans le processus d'élaboration des PLU intercommunaux?



# Synthèse des principaux freins et leviers majeurs à l'émergence des PLUi

Leviers	Freins
Absence de documents d'urbanisme récents.	Incertitudes quant à la fusion des EPCI et étendue de l'EPCI trop importante pour gérer un projet PLUi.
Financement des PLUi, prime à l'exemplarité.	Peurs des élus de petites communes de ne plus pouvoir urbaniser, outil plus contraignant que le RNU. Peur de contraintes trop fortes sur la consommation foncière, notamment dans les hameaux.
Interprétation « sévère » du RNU.	Présence de documents d'urbanisme communaux récents, PLU ou cartes communales (avec leurs droits à construire).
Elu moteur, leader convaincant et compréhensif. Les profils particulièrement facilitateurs sont les vice-présidents d'EPCI ayant des compétences techniques en urbanisme et/ou avec une expérience agricole ou proche du milieu rural, cumulant plusieurs mandats (SCoT, PETR, PNR,...), si possible de bons orateurs.	Présence de documents d'urbanisme communaux récents, PLU ou cartes communales (avec leurs droits à construire).
Élu moteur, leader convaincant et compréhensif. Les profils particulièrement facilitateurs sont les vice-présidents d'EPCI ayant des compétences techniques en urbanisme et/ou avec une expérience agricole ou proche du milieu rural, cumulant plusieurs mandats (SCoT, PETR, PNR,...), si possible de bons orateurs.	Protection du patrimoine, intégration des enjeux arrivant au fur et à mesure « chargeant la barque », difficulté à comprendre et intégrer les études TVB des PNR.
Histoire commune de gestion de l'espace rural, expérience d'urbanisme opérationnel, documents préalables type charte paysagère, agenda 21.	Incertitudes réglementaires, changements constants du droit de l'urbanisme.
Zones agglomérées à cheval entre plusieurs limites administratives de communes.	Dans une moindre mesure, incertitudes quant à la fusion de communes avec l'émergence d'échelles pouvant être proches de PLUi.
Logique fondatrice ou même défensive par rapport à un projet à l'échelle Pays ou autre projet de ville centre.	Dans une moindre mesure, confusion entre compétence sur l'application du droit des sols et PLUi et résistance des élus communaux face à la perte de compétence.
Présence de techniciens au sein de l'intercommunalité consacrant au moins 50% de leur temps à la mise en œuvre du PLUi.	Craintes d'avis plus compliqués de l'autorité environnementale et commissions départementales de consommations d'espaces.
Dynamique collective, mutualisation des techniciens de l'urbanisme et bonne entente interpersonnelle.	
Présence de SCoT cadrant les orientations à l'échelle intercommunale ou communale.	
Qualité du cabinet recruté, liée à la bonne préparation du cahier des charges.	

# Perspectives et recommandations

## Perspectives et questionnements pour le réseau des Parcs

### QUELLE LISIBILITÉ DES ACTIONS DES PARCS NATURELS UNE FOIS LES PLUi ÉMERGÉS

Même si les Parcs enquêtés figurent parmi les plus en avance en matière d'accompagnement des PLUi, leur légitimité est toujours sujette à caution. Celle-ci semble davantage liée à la réalisation d'actions passées et à la mobilisation de financements qu'à l'existence et la portée de leurs chartes, au final assez peu reconnues et portées par la plupart des partenaires.

Les Parcs apparaissent bien dans cette enquête comme des tuteurs favorisant l'émergence des PLUi. Mais pour filer la métaphore, une fois l'arbre poussé, verra-on encore le tuteur ?

Une meilleure reconnaissance du travail d'animation des Parcs et d'affichage des financements nous semble être un point d'amélioration important. En effet, plusieurs moments sensibles après le porter à connaissance méritent une grande attention (identification du patrimoine, passage au règlement graphique et écrit, orientations d'aménagement et de programmation, retour d'enquête publique, révisions et modifications).

Dans ce contexte, comment les Parcs naturels régionaux peuvent-ils maintenir leur accompagnement, avec quels moyens humains, et quels montages administratifs et financiers ?



- Les aides versées directement par les Régions aux maîtres d'ouvrage mériteraient un affichage Parc lorsqu'elles sont tributaires de leur animation, en cosignant le courrier d'attribution de la subvention par le Président de la Région et le celui du Parc ;
- La maîtrise d'ouvrage d'études en direct nous semble la meilleure garantie de reconnaissance et de contrôle des actions des Parcs ;
- Assurer une présence des Parcs dans les étapes de négociation avant l'arrêt du projet, et au retour d'enquête publique ;
- La mobilisation des fonds LEADER et INTERREG, soit par une gestion directe par le Parc, soit par l'organisation de relations de travail avec les Pays et PÉTR.
- Une fois les PLUi lancés, s'organiser localement pour suivre et évaluer la mise en œuvre et les conséquences des PLUi.

### QUAND L'URBANISME INTERCOMMUNAL RÉINTERROGE LE FONDEMENT COMMUNAL DES PARCS

L'émergence des PLUi et plus généralement la montée en puissance d'intercommunalités de plus en plus grandes pose la question de la légitimité des Parcs à agir puisqu'ils sont déterminés par l'échelle communale (le décret de classement du premier ministre dresse une liste de communes). Les Parcs cherchent ensuite, par des moyens variés, à associer les intercommunalités, de l'adhésion au syndicat mixte (forfaitairement -souvent symbolique- ou au prorata du nombre d'habitants en versant la contribution des

communes) jusqu'aux montages permettant l'intervention des Parcs en dehors de leur périmètre (co-maîtrise d'ouvrage d'études, adhésion à une association ou un service comme en Livradois-Forez, aide financière sur les PLUi au prorata de la superficie incluse dans le Parc...).

Cette question devra être traitée différemment selon que les Parcs sont plus ou moins à cheval avec les intercommunalités, et intégrer l'ensemble des champs d'actions communs.

Les retombées des actions des Parcs vont et iront donc dans l'avenir bien au-delà de leurs périmètres arrêtés par décret.



- Former les urbanistes des Parcs aux solutions de montages administratifs et financiers de la collaboration avec les intercommunalités ?

## LES PLUI « FONDATEURS » OU « DÉFENSIFS » ET LA QUESTION DE LEUR ACCOMPAGNEMENT PAR LES PARCS

De nombreux territoires (exemples dans le Perche, le Vercors, Normandie-Maine, Caps et Marais d'Opale,...) mettent en œuvre des PLUi dans une logique « fondatrice », voire « défensive », par exemple pour s'opposer à un projet d'intégration à une métropole, pour défendre un projet communautaire dans la perspective de la fusion avec une communauté de communes, ou encore pour affirmer un projet communautaire au sein d'un projet de Schéma de cohérence territoriale<sup>43</sup>. Nous observons même certains cas d'émergence de PLUi valant SCoT (après accord du Préfet, article L123-1-7 du code de l'urbanisme) rendant impossible l'émergence de SCoT à l'échelle de Pays « loi Voynet<sup>44</sup> ».

Cette logique défensive, qu'il ne faudrait pas juger négativement (Michel Foucault, à propos du droit civil, invoque la défense en ces termes : « *le droit n'est rien s'il ne prend vie dans la défense qui le provoque ; et seule la défense donne force à la loi* »<sup>45</sup>) peut devenir une puissance fondatrice du projet collectif. Ces territoires ne veulent pas uniquement défendre des droits à construire, mais également et surtout un projet politique, pour exister dans un ensemble.

De toute évidence cette logique devrait dans un avenir proche fortement se développer, du fait de l'émergence de nombreux SCoT et de la fusion de communauté de communes. En accord avec les services de l'État et en mesurant chaque cas local, les Parcs pourront voir ici des opportunités



© Gabriel Souillard - La Tret du Six

à soutenir, dans la mesure où ces documents peuvent conduire à des démarches intéressantes d'urbanisme, notamment par la prise en compte de l'identité et de l'appropriation du territoire.

## AU-DELÀ DE L'URBANISME RÉGLEMENTAIRE, LE PLUI DÉVELOPPEUR ET GESTIONNAIRE D'ESPACE ?

Selon certaines interprétations et au fur et à mesure des évolutions réglementaires, certaines des dispositions des plans locaux d'urbanisme tendraient à se rapprocher d'outils de gestion avec des objectifs et des moyens chiffrés, dans le cadre des orientations d'aménagement et de programmation<sup>46</sup>, les plans locaux de l'habitat et plans de déplacements urbains, voire de gestion de l'espace, comme par exemple sur la restauration des continuités écologiques (identification de haies à reconstituer, d'emplacements réservés, interdiction du drainage...) ou dans les annexes (intégration de diverses informations comme les interdictions de boisements, listes d'essences végétales, nuancier de couleurs, etc.).

Les plans locaux d'urbanisme intercommunaux n'ont pas vocation à être des outils de gestion de l'espace rural, toutefois ils peuvent constituer des socles de références pour décliner dans d'autres outils plus adaptés d'autres politiques publiques. D'une part, le risque de réglementer la gestion de l'espace serait de fragiliser le contenu juridique des documents, de plus en plus complexes et poreux entre les différents niveaux de hiérarchie des normes, d'autre part, cela pourrait tendre à « rigidifier » la gestion alors que l'expérimentation nécessite justement de la souplesse et que les maîtrises d'ouvrages publiques de la gestion ne s'engagent pas à travers le PLUi.

Même pour les annexes, il convient d'être vigilant quant à leur portée juridique, dans la mesure où « un cahier annexe a valeur réglementaire lorsque deux conditions sont réunies : le règlement doit renvoyer clairement à l'annexe, l'annexe ne doit pas porter sur des dispositions non prévues au règlement et *a fortiori* le contredire » (INSERGUET J.F., GRIDAUH, 2012), le plus sûr étant d'exprimer sans am-

<sup>43</sup> -Pour nuancer toutefois, selon l'enquête de l'ADCF (janvier 2013), 69% des 132 communautés enquêtées considèrent que le PLUi n'est pas l'objet de clivage entre la ville centre et les autres communes.

<sup>44</sup> -Dans ce cas, le PLUi valant SCoT devient le document de planification unique pouvant également valoir PLH et PDU, et doit transposer les dispositions pertinentes de chartes de Parcs (article L122-1-5 II du code de l'urbanisme).

<sup>45</sup> -Texte rédigé pour les « premières assises de la défense libre », la Sainte Baume, 1980).

bigüité le caractère réglementaire et la portée conférée à l'annexe (SOLER-COUTEAUX P., GRIDAUH 2012).

Les Parcs naturels, compte tenu de leurs objectifs et qu'ils « ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux » (L333-1 du code de l'environnement) tendent légitimement à se saisir de ce sujet. L'expérimentation se cache-t-elle dans les replis de l'interprétation des lois ? En tout cas, le droit à l'expérimentation est bien encadré<sup>47</sup> et ne saurait déborder du cadre légal. De façon plus générale, cela pose la question des limites à l'expérimentation des Parcs du point de vue juridique.

## Nos cinq recommandations

### MIEUX ORGANISER LES ÉQUIPES DE PARCS EN « MODE-PROJET PLUI »

Comme l'association des communautés de France le dit pour les intercommunalités (ADCF, 2013), le décloisonnement des services est un gage de réussite de l'émergence des PLUi. C'est ainsi qu'il faut entendre la notion de « mode-projet » dans la mesure où les équipes de Parcs devront organiser leurs équipes transversalement aux hiérarchies. Les équipes de Parcs devraient avoir une bonne capacité à s'adapter pour : fournir des porteurs à connaissance étoffés à l'échelle intercommunale mobilisant leurs bases de données et systèmes d'information géographiques, s'organiser pour être présents aux réunions de construction des PLUi, proposer des méthodes innovantes de concertation et de médiation.



- Former les équipes de Parcs aux enjeux, outils et stratégies des PLUi. Une formation-action comme celle mise en place en Livradois-Forez permettrait utilement de former les équipes, définir collectivement l'offre de service du Parc ;
- Constituer des groupes projet au sein des équipes entre paysagiste/urbaniste, environnementalistes, développeurs économiques et culturels, et animateur-médiateurs ;
- Après ou pendant l'organisation en « mode-projet PLUi », clarifier l'offre de service des Parcs par des outils de communication adaptés et intervenir dans chaque conseil communautaire pour les présenter.

### S'ORIENTER VERS UNE MUTUALISATION DE L'INGÉNIEURIE PLUS « OFFICIELLE »

Une fois constituée cette offre de service des Parcs, il sera nécessaire, comme dans la plupart des territoires enquêtés, de s'orienter vers une mutualisation de l'ingénierie d'urbanisme rurale de façon plus « officielle » que celle mise en œuvre de façon informelle à travers les relations entre techniciens.

Cette mutualisation doit se mettre en place dans le contexte de recentrage de l'État<sup>48</sup> et de la reconnaissance des porteurs de SCoT. Le recul de l'État est perçu différemment selon les territoires (ADCF, 2013), de même que la présence et la concurrence des autres acteurs est plus ou moins importante. C'est aux intercommunalités de coordonner les partenaires externes et rester pilotes de la démarche (confirmé par l'enquête ADCF, 2013).

Les Parcs ont toutefois vocation à faire émerger des clubs PLUi locaux, des ateliers ruraux d'urbanisme ou toutes autres initiatives locales qui seront probablement de plus en plus structurées. Ceci passe par une reconnaissance de leur rôle en matière d'urbanisme.

L'association des Parcs aux Commissions départementales de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, aux commissions de conciliation en matière d'urbanisme semble rare. Elle permettrait pourtant une meilleure reconnaissance de leur rôle et de leur charte. De même l'autorité environnementale et les Régions, notamment dans la rédaction de leurs avis et l'élaboration des futurs schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire, devraient associer systématiquement les Parcs.



<sup>46</sup> - Certaines orientations « cadres » vont particulièrement loin, comme par exemple les orientations biodiversité du PLUi du Grand Poitiers.

<sup>47</sup> - Art. L01113-1 à L01113-7 du CGCT et art.97-1 et 72 al.4 de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

<sup>48</sup> - La circulaire ministérielle du 3 septembre 2014 relative au repositionnement de l'Etat dans l'application du droit de sols appelle d'ailleurs les services de l'Etat à appuyer les démarches de mutualisation.



- Formation-action pour définir collectivement le service mutualisé d'ingénierie rurale ;
- Proposer d'associer les Parcs aux commissions prévues par le code de l'urbanisme.

## RENFORCER LE RÔLE ET LES OUTILS DES PARCS EN MATIÈRE DE CONCERTATION

La concertation citoyenne est sans aucun doute un des parents pauvres de l'émergence des PLU intercommunaux, du moins en milieu rural<sup>49</sup>. Tandis que l'échelle intercommunale se rapproche d'une logique de territoire vécu, encadré de plus en plus des éléments à la portée quotidienne plus forte (via les plans locaux de l'habitat, plans de déplacement urbain, règlement local de publicité, protection d'éléments environnementaux...), la complexité des outils, la durée des procédures, l'échelle et le système d'élection communautaire éloignent les citoyens de ces outils.

Sur 132 communautés interrogées par l'ADCF en 2013, 44% des personnes interrogées jugent un peu plus difficile la concertation citoyenne à l'échelle communautaire (ADCF, 2013). La « concertation » se borne souvent à de l'information descendante limitée au strict minimum pour respecter les obligations du code de l'urbanisme et éviter les contentieux.

Les Parcs ont vocation à expérimenter et investir ce champ, et pourront le faire via la maîtrise d'ouvrage d'actions dans ce domaine, ou encore la mise à disposition de leur ingénierie mobilisant leurs compétences de médiation et d'animation territoriale, à destination des citoyens mais aussi des élus et partenaires.



- Formation à la médiation des conseillers municipaux, maires et conseillers communautaires, pour identifier des porte-paroles et multiplier leurs capacités de médiation ;
- Maîtrise d'ouvrage pour l'assistance à la médiation des populations dans l'élaboration des PLUi, via des techniques innovantes (cartes sensibles, cartes participatives, promenades, jeux, 3D etc.) ;
- Travail avec les scolaires et autres publics, grâce à l'organisation en mode projet des équipes d'animation et d'urbanisme des Parcs.

## METTRE EN PLACE DES DÉMARCHES D'ANIMATION EN AMONT (CHARTRE PAYSAGÈRE...) QUAND CELA EST NÉCESSAIRE

Les démarches alternatives à la mise en œuvre de documents locaux d'urbanisme ont été largement développées par les Parcs (en exemple de référence mentionnons les Bauges, le Morvan ou les Monts d'Ardèche, in SCAO-BAUDEZ C., Fédération des Parcs naturels régionaux, 2013). Ces démarches sont un « substrat préalable » favorable pour les PLUi (PNR du Haut-Languedoc, 2007).

Compte tenu de l'émergence généralisée des PLUi et des SCoT à venir, les Parcs devront s'appuyer sur ces exemples mais dans une perspective de faire émerger ces outils à moyens termes en optimisant leurs temps de germination.



- En accord avec les services de l'État, mettre en œuvre des PLUi à deux crans, un premier basé sur des études ou toute approche conduisant à un projet d'aménagement et de développement durable non opposable et à la prise de compétence de de l'intercommunalité et financées par le Parc, un second sur la réalisation du PLUi ;
- Appui à la mise en œuvre de plans de paysage (pouvant rentrer dans le cadre du plan d'action ministériel pour la reconquête des paysages et la place de la nature en ville), agendas 21 et projets de transition énergétiques comportant des volets Plan local d'urbanisme intercommunal ;
- Maîtrise d'ouvrage d'études complémentaires, pouvant être réalisées en amont pour préparer les territoires à l'émergence des PLUi, et retirés des cahiers des charges de PLUi des collectivités, préparés avec les services du Parc.



© Parc des Caps et Marais d'Opale

<sup>49</sup> - L'exemple de deux PLUi du Grand Amiénois (initiative soutenue par le Pays et l'Agence d'urbanisme d'Amiens, montre que d'autres territoires mettent en place des démarches expérimentales, en faisant participer des collégiens via des maquettes, vidéos, récits, jeux, en réalisant des « ateliers publics » sur la base du volontariat, des acteurs économiques invités à des « matinales », (FNAU, 2014).



© Gabriel Souillard - La Tiret du Six

## FUTURES CHARTES DE PARC : CLARIFIER LES DISPOSITIONS OPPOSABLES ET RENFORCER LE LIEN AVEC LES INTERCOMMUNALITÉS

Les futures chartes de Parcs gagneront à expliciter clairement les dispositions opposables aux documents d'urbanisme locaux, avec des déclinaisons graphiques précises dans le respect du principe de compatibilité, et devront être relues par des juristes. Ceci permettra une meilleure reconnaissance de leur portée, une facilité de prise en

main par les élus et les techniciens, une meilleure sécurité juridique de toute la chaîne de hiérarchie des normes, de la charte aux plans locaux d'urbanisme (exemple des chartes du Livradois-Forez et des Caps et marais d'Opale).

Dans l'avenir, les Parcs devront mieux associer les intercommunalités, à travers des phases transitoires de type réunion des intercommunalités ou participation forfaitaires à des services, mais certainement de plus en plus via une adhésion aux syndicats mixtes de Parcs (versement de la contribution au prorata des communes concernées ou autre système à définir).



© Parc naturel du Livradois-Forez



- Identifier dans les chartes des orientations précises sur les plans locaux d'urbanisme, les repérer et les relier aux plans de Parcs par un graphisme particulier. Rendre compte de l'évaluation des PLUi dans l'évaluation des chartes.
- Faire adhérer les intercommunalités aux Parcs naturels régionaux, par un système de péréquation au prorata des habitants présents dans le Parc ou autre système permettant une représentation des intercommunalités aux instances du Parc.

# Conclusion

Cette enquête a montré l'importance de l'accompagnement des Parcs naturels régionaux dans l'émergence et la mise en œuvre des plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Cet accompagnement est essentiellement assuré par les techniciens des Parcs enquêtés, qui utilisent des outils variés et des relations personnelles avec partenaires et élus. La référence à des actions plus opérationnelles est un levier des Parcs, mais leur investissement pour la mise en œuvre de démarches de type chartes paysagères ou agendas 21 l'est bien plus.

Dans un contexte complexe de montée en puissance des intercommunalités et de renouvellement du droit de l'urbanisme, les Parcs ont plus que jamais vocation et intérêt à renforcer leur accompagnement de ces documents, en faisant valoir leur plus-value sur le champ de l'expérimentation : en matière d'impulsion des démarches préalables aux PLUi en traitant des thématiques liées (paysages, transition

énergétique, renouvellement urbain des centres-bourgs en particulier), en matière d'animation et de médiation, notamment à la population, et en poursuivant et améliorant l'alimentation des projets par de nombreuses données et analyses croisées.

L'impulsion des plans locaux d'urbanisme par des outils préalables devra se faire dans la perspective d'émergence généralisée de plans locaux d'urbanisme intercommunaux à court et moyen terme.

Pour y arriver, les Parcs devront s'appuyer sur leurs capacités de médiation en interne et une mutualisation en externe, par la formation et l'accompagnement d'élus pilotes. Enfin, leurs chartes gagneront à être écrites de façon à identifier clairement les mesures opposables aux documents d'urbanisme locaux pour contribuer à mieux faire reconnaître leur rôle.



# Bibliographie

ALLE C., MOLINO M., 2013. Plans locaux d'urbanisme intercommunaux, témoignages, enquête et analyse des pratiques communautaires. Association des communautés de France, 100 pages.

BAGNASCO & LE GALES, 1997. Les villes européennes comme société et comme acteur. in Villes en Europe, Ed. La Découverte, 38 pages.

CERTU, FNAU, 2013. Plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Retours d'expériences, des pistes pour demain. Editions du CERTU, 247 pages.

CGEDD, 2013. Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) intégrateur, assurer la réussite d'une réforme essentielle. Ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie. Rapport 008802-01, 57 pages.

CROZIER M., FRIEDBERG E., 1977. L'acteur dans le système. éd. Points, 493 pages.

INSERGUET J.F., GRIDAUH, 2012. L'écriture du règlement : problème généraux, fiche 4 : les cahiers de prescriptions ou de recommandations. GRIDAUH, 3 pages.

FNAU, 2014. Agence d'Amiens : Le PLUi, un levier pour faire progresser la citoyenneté communautaire, in Dossier Faire les PLUi ! Et le beau temps. Traits d'agences n°23, 20 pages.

FPNRF, 2014. Outils pour la prise en compte de la TVB dans les documents d'urbanisme. 60 pages.

Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, juin 2014. Loi ALUR : la biodiversité dans les plans locaux d'urbanisme et dans les schémas de cohérence territoriale. 8 pages.

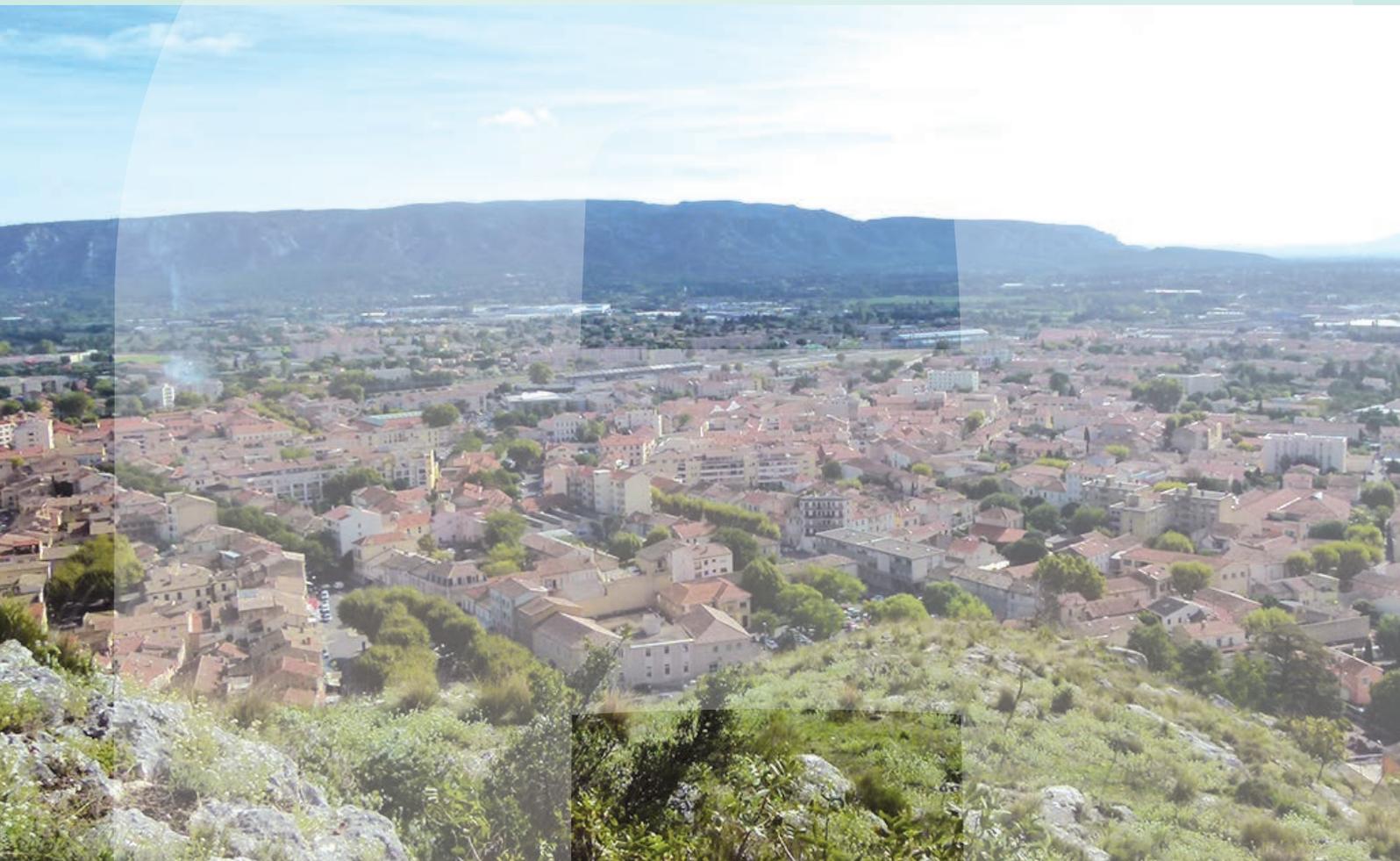
Parc naturel régional du Haut-Languedoc, 2007. Guide méthodologique Comment élaborer un PLU intercommunal. ARPE / PNR du Haut-Languedoc, Agence Urbane, Dessin de Ville, 71 pages.

SCAO-BAUDEZ C., Fédération des parcs naturels régionaux, 2013. Mais où est l'avant-garde de l'urbanisme dans les territoires ruraux et comment la rendre plus opérationnelle ? fédération des parcs naturels régionaux, 31 pages.

SOLER-COUTEAUX P., GRIDAUH, 2012. Annexes du PLU, Fiche 1 fonction et portée juridique des annexes du PLU. GRIDAUH, 11 pages.

SOULARD Gabriel, 2006. Le système de gouvernance locale, du concept au diagnostic de territoire. Analyse des relations entre les institutions locales dans les problématiques d'aménagement du territoire en Ariège (09). Mémoire MST AMVDR, Université de Rennes 1, 61 pages.

WEBER M., 1965. Essais sur la théorie de la science. Recueil d'articles publiés entre 1904 et 1917 traduits de l'Allemand et introduits par Julien Freund. Paris : Librairie Plon, 1965, 539 pages.



# А н н е ж е

Annexe 1. Méthode, liste des personnes enquêtées.

P46.



© FRANCE

# Méthode, liste des personnes enquêtées

## DÉROULEMENT DES ENQUÊTES

- Cartographie, récolte et analyse des documents d'urbanisme (quels documents communaux et intercommunaux sont en place, quel contenu en particulier sur le volet patrimonial avec une analyse des outils permettant l'intégration des patrimoines bâtis, paysagers et naturels), référence à chaque charte de Parc ;
- Entretiens téléphoniques préalables et parcours des territoires ciblés ;
- Entretiens semi-directifs utilisant la grille d'entretien (cf. ci-dessous) et deux supports : carte des périmètres des SCoT, PLU, Communauté de communes et Parcs ; et le cycle de vie du PLUi,
- Analyse/traitement des entretiens, comparaisons, validation auprès des territoires.

L'enquête a mobilisé les concepts de la sociologie des organisations (CROZIER et FRIEDBERG, *l'acteur et le système*, 1977) et méthodes de l'observation (PERETZ H., 2004. *Les méthodes en sociologie*. L'observation, 2007) pour décrire les organisations du territoire et les stratégies, passant par la recherche d'une description la plus détaillée possible des situations.



© Parc naturel du Livradois-Forez

## GRILLE D'ENTRETIEN UTILISÉE

Une grille semi-directive permet d'identifier des points par lequel doit passer la discussion qui est donc en partie orientée, mais de manière à influencer le moins possible l'échange pour en dégager toute la richesse et la liberté de l'interviewé.

La grille est inspirée des travaux de MERMET L., 1992. *Stratégies pour la gestion de l'environnement*. Les éléments en italiques sont un aide-mémoire pour l'enquêteur :



- Structuration interne organisation
  - Structure-relations internes, missions, compétences, montages administratifs, financement, temps, élus, outils
- Partenaires et relations, pouvoir
  - Motivations des partenaires, contrôle, relations (satisfactions-limites), cohérence, coordination, politique, élus, administration, compétences, communes
- Hiérarchie des normes
  - SCoT – Chartes – PLUi : contenu, porter à connaissance, avis
- Patrimoines – spécificité Parc
  - Patrimoines, paysage, outils de protection, actions de prise en compte, concertation/participation citoyenne, enjeux, handicaps
- Projet et objectifs futurs
  - Adaptation, opportunités, souhaits, outils, actions

Chaque entretien a été si possible enregistré, puis analysé et croisé avec les entretiens des autres personnes rencontrées. Les monographies ont été soumises aux personnes enquêtées.

## LISTE DES PERSONNES

Structure	Nom	Méthode
<b>Parc naturel régional des marais du Cotentin et du Bessin</b>		
Parc naturel régional	Hégésippe BELLANGER + plus rapidement : Joëlle RIMBERT	Entretien semi-directif
CDC La Haye du Puits	Julie MORIN (chargée de mission)	Entretien semi-directif
CDC La Haye du Puits	Mr RENAULD (vice-président)	Entretien semi-directif
DDT M de la Manche	Patricia STAB Franck HALLEY	Entretien semi-directif
CAUE de la Manche	Emmanuel FAUCHET	Entretien semi-directif
CDC Baie du Cotentin	Pierre AUBRIL (vice-président)	Entretien semi-directif
<b>Parc naturel du Livradois-Forez</b>		
Parc naturel régional	Jean-luc MONTEIX (responsable du pôle urbanisme, aménagement et énergies), Dominique VERGNAUD (directeur), Claire MALLET (urbaniste)	Entretien semi-directif
CG 63	Christine PACAULT (chargée de l'habitat)	Entretien semi-directif
DDT agence Thiers	Christine LECHEVALLIER (responsable) Gérard TOULY	Entretien semi-directif
CAUE 63	T. RACAULT (urbaniste)	Entretien semi-directif
ADHUME	Pascal SERGE (énergéticien)	Entretien semi-directif
COFIL PLUI vallée de l'Anse	Président, élus et partenaires présents (18 présents, 1 BE, 1 technicien EPCI, 2 techniciens Parc et 2 techniciens DDT)	Entretien semi-directif
<b>Parc naturel des Grands Causses</b>		
Parc naturel régional	Didier AUSSIBAL (chargé de l'urbanisme)	Entretien semi-directif
DDT de l'Aveyron et agence de Millau	Joël MARVEZY (Adjoint au chef de la mission aménagement, analyse et connaissance du Territoire) Daniel COSTE (agence de Millau)	Entretien téléphonique
Com. de communes du Saint Affricain	Anny Gaëlle IVARS	Entretien semi-directif
<b>Parc naturel des Caps et Marais d'Opale</b>		
Parc naturel régional	Maxime LEMAIRE	Entretien semi-directif
Agence d'urbanisme Boulogne développement	Thomas WATTEZ	Entretien semi-directif
Communauté d'agglomération du Boulonnais	Grégory DALI	Entretien semi-directif
<b>Parc naturel du Haut-Languedoc</b>		
Parc naturel régional	Elsa ACHARD	Entretien téléphonique
<b>Entretiens complémentaires</b>		
Parc naturel régional du Perche	Florence SBILE	Entretien téléphonique
Parc naturel régional du Luberon	Patrick COHEN	Entretien téléphonique
Parc naturel régional du Vercors	Nicolas ANTOINE	Entretien téléphonique
Citanova (bureau d'études urbanisme)	Julien DELINE	Entretien téléphonique



**Coordination :**

Nicolas Sanaa - nsanaa@parcs-naturels-regionaux.fr  
Fédération des Parcs naturels régionaux de France

**Rédaction de l'étude :**

Gabriel Soulard, consultant  
letiretdusix@yahoo.fr

Eszter Albrecht Czobor, architecte-urbaniste  
ace.architectures@orange.fr

**Réalisation graphique :**

Anne Badrignans, graphiste-paysagiste  
badrignans.anne@gmail.com

**Comité de lecture :**

Nicolas Sanaa, Fédération des Parcs naturels régionaux de France

Fédération des Parcs naturels régionaux de France  
9, rue Christiani - 75018 Paris  
Tél. 01 44 90 86 20 - Fax. 01 45 22 70 78  
info@parcs-naturels-régionaux.fr

POUR EN SAVOIR PLUS  
SUR LES PARCS NATURELS REGIONAUX,  
 [www.parcs-naturels-regionaux.fr](http://www.parcs-naturels-regionaux.fr)

 Rejoignez - nous  
sur les réseaux sociaux |  [fb.com/federationPNR](https://fb.com/federationPNR) |  [@FederationPNR](https://twitter.com/FederationPNR)

Avec le soutien financier de :

