

Une autre vie s'invente ici

Mais où est l'avant-garde
de l'urbanisme dans les territoires ruraux
et comment la rendre plus opérationnelle ?

Journées d'échanges des 11 et 12 avril 2013



GUIDE

DECEMBRE 2013



S O M M A I R E

Première Partie : Quelle est la plus-value d'un Parc naturel en matière d'urbanisme ? - Journée du 11 avril	P4
• Quelle ingénierie territoriale en milieu rural en faveur d'un urbanisme de proximité ?	P4
• Fournir aux communes un appui dans leurs projets d'aménagement	P4
• Croiser urbanisme de proximité et activités économiques	P5
• Penser l'urbanisme en valorisant le patrimoine	P6
• Planifier les énergies renouvelables	P7



- Comment mettre à profit la transversalité de l'urbanisme ? P7
 - La prise en compte de la biodiversité dans les actions liées à l'urbanisme P7
 - Préserver le foncier agricole dans l'aménagement du territoire P10
- Les évolutions réglementaires en cours et à venir P11
 - Les pratiques d'urbanisme des Parcs naturels régionaux ont-elles été modifiées par les lois Grenelle ? P11
 - Le cadre législatif du Grenelle de l'environnement. P15
 - Le projet de loi Logement - Urbanisme P18

Deuxième partie : SCoT et Parc naturel régional : P20
 vers une meilleure articulation - Journée du 12 avril

- Les Parcs naturels régionaux et les SCoT P20
 après la réforme des Parcs et les lois Grenelle
 - État d'avancement des SCoT sur le territoire P20
 - La planification dans les chartes de Parcs naturels régionaux P21
 - Les relations entre Parcs et SCoT P22
- Des partenariats poussés vers une co-construction P24
 - Les SADD du Parc du Massif des Bauges P24
 - Le paysage à la base des relations entre le Parc du Livradois-Forez, le Parc des Volcans d'Auvergne et le SCoT du Grand Clermont P25
 - Vers un partenariat poussé et une co-construction P26
- Des pistes à développer pour l'avenir P27
 - Instaurer une réflexion inter-SCoT P27
 - Améliorer la compatibilité P27
 - Renforcer l'ingénierie territoriale P27
 - Entrer par le paysage pour parler d'aménagement du territoire P27
 - Les pistes retenues par les ministères P28

Annexe : Abréviations P29

Quelle est la plus-value d'un Parc naturel en matière d'urbanisme ?

Journée du 11 avril

I. Quelle ingénierie territoriale en milieu rural en faveur d'un urbanisme de proximité ?

Dans le contexte actuel de simplification du mille-feuille institutionnel et de remise en cause du rôle des Parcs, ceux-ci doivent montrer leur importance et ont intérêt à se différencier pour valoriser le projet de Parc. Une des plus-values des Parcs se trouve dans le croisement des problématiques urbaines, paysagères, de gestion de l'espace et de développement économique.

1.1. Fournir aux communes un appui dans leurs projets d'aménagement

Le choix de l'échelle est important lorsque l'on souhaite marier urbanisme et développement économique. Le Parc du Livradois-Forez a choisi l'échelle intercommunale dans sa charte, révisée en 2011. Les élus ont fait le choix de doter le Parc de documents stratégiques à cette échelle ; ainsi le Parc devra à terme être couvert par des PLUi. Le Parc du Livradois-Forez est un territoire forestier (55 pourcent du territoire), agricole et industriel (coutellerie, plasturgie, papeterie, tresse en verre, etc). Il regroupe 158 communes et 25 communautés de communes. Le côté industriel du territoire a amené le Parc à avoir une politique de développement économique dès sa création.

De manière systématique, le Parc accompagne les élus par des temps longs de formation sur les aspects réglementaires du PLU mais aussi et surtout sur les enjeux du territoire. La formation est mise en place grâce à l'Agence Régionale de Développement des Territoires Auvergnats qui met à disposition une ingénierie de formation et apporte 100 pourcent du financement ; le territoire fournit le lieu d'accueil. Ces formations aboutissent généralement à la commande d'un PLUi. Aujourd'hui, trois PLUi



sont en cours d'élaboration, un est approuvé et deux sont à l'étude.

Pour aller plus loin dans les projets et accompagner les élus dans leurs réflexions territoriales, le Parc du Livradois-Forez a créé les ateliers d'urbanisme en décembre 2012. C'est un collectif de structures regroupant le Parc, deux CAUE, trois DDT, l'Aduhme (agence locale des énergies et du climat) et les communautés de communes. Ensemble, ils ont élaboré une charte de fonctionnement qui tient lieu de convention. Le collectif est animé par la cellule urbanisme du Parc, accompagnée d'un architecte et d'un paysagiste recrutés grâce à l'adhésion des communautés de communes, à hauteur d'un euro par habitant et par an. Selon les besoins, d'autres chargés de mission peuvent intervenir ainsi que ceux des autres structures. Une notice technique a été élaborée pour déterminer les missions de chacun tout au long de l'élaboration et du suivi d'un projet.

Pour les communes adhérentes, les projets peuvent être : suivi du PLU (élaboration, révision, modification), aménagement de bourgs, d'espaces publics, création de bâtiments collectifs. L'atelier a volontairement exclu les particuliers, les instructions d'autorisation d'urbanisation et

les services techniques communaux. L'atelier sensibilise les élus pour leur faire comprendre que tout projet est important, même les petits, afin qu'elles le sollicitent. En fonction de l'évolution des sollicitations, un autre chargé de mission pourra être recruté avec une éventuelle augmentation des cotisations. Pour ne pas concurrencer les architectes, l'atelier ne fait pas d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour les PLU. Il s'intéresse plutôt à la qualité de la commande. Le travail se fait en amont avec un appui à la définition des enjeux puis du cahier des charges, à l'analyse des offres et à la sélection de la maîtrise d'œuvre.

Le Parc a constaté qu'au lancement des démarches il y avait beaucoup de demandes de conseils et que plus le projet avançait, moins les communes étaient accompagnées. L'atelier d'urbanisme permet d'apporter une présence dans la durée avec le suivi de chantier et surtout avec l'évaluation une fois le projet terminé. Celle-ci est importante car elle permet de reprendre les enjeux initiaux et de voir s'ils ont été atteints et pourquoi. Le Parc espère que le fait de mettre quatre personnes dans le suivi des dossiers permettra d'assurer une présence dans la durée.

L'atelier d'urbanisme est une expérimentation pertinente car elle pose la question du rôle de l'ingénierie territoriale et de son financement. L'ingénierie territoriale coûte cher, mais qu'en est-il de l'absence d'ingénierie ? Il faut inciter les communautés de communes à élaborer un réel projet de territoire pour dépasser le document d'urbanisme ; mais sans ingénierie, cela n'est pas possible. En revanche, l'atelier est à la limite sur le plan juridique. Ce sont les communautés de communes qui adhèrent mais ce sont les communes qui bénéficient des services. Le choix de faire adhérer les communautés de communes et non les communes a été fait pour simplifier le montage du collectif. Le système d'adhésion a donc dû être revu car si l'atelier propose un service, c'est une prestation qui doit être facturée et non une adhésion. La convention a été modifiée de telle sorte que l'atelier vend



des prestations aux communes, pour un coût équivalent à l'adhésion. Il serait intéressant d'étudier la possibilité de permettre légalement ce type d'expérimentation qui permettrait d'aboutir à une solution pérenne, diffusable à d'autres territoires.

L'atelier est confronté à deux problèmes : il est parfois perçu comme une concurrence au privé et il n'y a pas de transfert de compétences aux communes ou aux communautés. Par ailleurs, l'atelier butte sur la qualité de l'ingénierie privée, notamment dans l'élaboration des PLU.

1.2. Croiser urbanisme de proximité et activités économiques

Le lien est rarement fait entre urbanisme, aménagement du territoire, planification et développement économique. Or, quand on développe une filière, cela a un impact sur l'aménagement du territoire. Le lien entre développement économique et urbanisme est donc une question essentielle. Le développement durable est une manière d'aborder l'écologie et le paysage mais la question du lien entre la maîtrise de l'espace et le développement économique reste centrale.

Le Parc étant un projet de développement durable pour ses habitants, la question du développement économique et donc de l'emploi y est fondamentale. L'entrée urbanisme est très intéressante car elle enrichit l'approche spatiale autour des questions de développement, elle renouvelle les approches et permet de qualifier le projet de développement. Pour autant ce lien est rarement fait ; dans la pratique, il y a peu de rapprochements entre les chargés de mission urbanisme et développement, malgré la nature transversale des démarches d'urbanisme et de paysage.

Le développement des filières est l'entrée originelle des Parcs. Celui-ci est souvent issu d'un enjeu d'ouverture des paysages ou de gestion de milieux naturels remarquables, la meilleure garantie pour maintenir ces objectifs paysagers et environnementaux étant de trouver un levier économique. Par exemple, le Parc de Brière a développé une filière viande basée sur la gestion des marais et un élevage existant qui ne valorisait pas la viande. Le Parc a implanté une filière de valorisation en lien avec un abattoir. Aujourd'hui, 33 agriculteurs sont impliqués dans cette démarche ce qui permet de maintenir la qualité des marais. D'autres exemples pourraient être cités avec le développement de filières bois, tourisme, liées au pain, etc. Ce développement des filières repose sur un métier fondamental des Parcs : la mise en réseau. De plus, de nombreux acteurs touristiques s'appuient sur la qualité des paysages et des milieux pour valoriser un produit. Ce développement touristique est basé sur un



aménagement du territoire mettant en valeur les caractéristiques du lieu.

Les communes des Parcs sont aussi des espaces d'accueil d'activités et cherchent à attirer des entreprises en créant des zones d'activités, comme partout ailleurs, ce qui n'est pas sans conséquences pour l'urbanisme et les paysages. De nombreuses zones d'activités sont créées mais elles sont souvent mal gérées au mépris de l'environnement. L'accueil d'activités et le maintien d'une économie locale sont donc au cœur des enjeux d'aménagement et de protection de l'environnement. Les zones d'activités sont pourtant des outils dont les Parcs n'arrivent pas à s'emparer. Les Parcs pourraient être pro-actifs pour initier des démarches de management environnementales et participatives avec les habitants et les entreprises. Ils auraient intérêt à organiser avec les partenaires les aménagements futurs pour accompagner le choix des implantations, développer la complémentarité entre elles et exiger une gestion qui soit environnementale. Ce sont des champs intéressants en terme de création d'activités, d'emplois et de richesses, en lien direct avec les questions d'aménagement du territoire.

Cet accompagnement des zones d'activités fait débat car certains Parcs préfèrent s'investir dans le maintien et l'accueil d'activités dans le tissu existant des villages. De plus en plus d'entreprises viennent travailler dans un Parc pour le cadre ; elles ne veulent donc pas s'implanter dans une zone d'activités.

La majorité des communes rurales sont dans une situation dont elles ne savent pas se sortir. La disparition des activités et des services conduit à une dévitalisation des centres-bourgs et à une forte vacance du bâti. C'est un cercle vicieux car cela mène à une perte de la valeur foncière et à une paupérisation de ces centres-bourgs. Cela pose d'énormes problèmes sociaux, financiers, fonciers, juridiques, techniques et patrimoniaux. Pour tenter de trouver une porte de sortie, le Parc du Livradois-Forez a répondu à un appel à projet régional avec le conseil

général du Puy de Dôme (appel à projet pour les départements). Ils se sont positionnés sur l'accueil de nouvelles populations sous l'angle de l'urbanisme et de l'habitat.

Six bourgs ont été choisis après un appel à candidature. Pour trois bourgs, ils ont mobilisé des équipes pluridisciplinaires : architectes, sociologues, urbanistes, designers urbain, etc. Chaque équipe a fait une période de résidence plus ou moins longue, pour vivre en immersion au quotidien. L'une des équipes est même restée sept mois à Châteldon (collectif ETC composé de 12 architectes). L'idée qui a guidé ces équipes est que si l'on veut inventer un avenir pour ces centres-bourgs, il faut travailler avec les habitants qui sont sur place. L'importance du volet social a permis au Parc de se rapprocher du conseil général et des circonscriptions sociales. Les travaux sont en cours et seront présentés en juillet 2013. L'objectif est d'identifier les freins et de proposer des projets à 10/15 ans pour inventer un futur possible. Une des principales difficultés est de trouver des financements à l'habitat pour des territoires qui en sont exclus.

1.3. Penser l'urbanisme en valorisant le patrimoine

La question des activités mais surtout de l'habitat dans les centres-bourgs est fortement liée à celle du patrimoine. La plupart des habitations sont anciennes, mal isolées et nécessitent des travaux de rénovation. De nombreux jeunes cherchent à s'installer et peuvent acquérir des habitations en centre-bourg, mais la qualité de celles-ci les rebute. La rénovation de ce patrimoine est pourtant un levier économique intéressant à développer car il permet de recréer ou relancer certaines filières nécessitant des savoirs précis. Le Parc des Marais du Cotentin et du Bessin a mis en place le dispositif ENERTERRE afin de rénover le bâti ancien en terre des foyers pauvres. En lien avec le conseil général, le Parc propose des rénovations énergétiques basées en partie sur la terre. Des chantiers participatifs sont mis en place avec la participation des familles bénéficiaires. Ce type de projet



permet de faire le lien entre les différentes dimensions d'un projet de développement durable. Des partenariats nouveaux sont à rechercher, notamment auprès des circonscriptions sociales des conseils généraux.

Le Parc du Livradois-Forez a mis en place le programme Pisé suite à une réflexion portée sur l'ensemble du Massif central sur la valorisation de filières de matériaux. Le pisé, technique de construction en terre crue, a été choisi car il est à la base d'un patrimoine remarquable dans le Parc. Le Parc a tout d'abord recensé le patrimoine et élaboré un cahier technique. Puis une formation a été mise en place avec le GRETA : maçon spécialiste en éco-construction avec un volet sur le pisé. En parallèle, le Parc a travaillé sur la demande et notamment sur la commande publique.

La présence d'un architecte investi localement et très intéressé par la technique du pisé a permis le développement de projets. Un premier bâtiment a été livré en 2011 comprenant une enseigne commerciale en rez-de-chaussée et une maison de santé à l'étage. Le soubassement du rez-de-chaussée a été réalisé en pisé. Le Parc a apporté sa contribution technique par l'intervention de l'architecte du Parc ainsi qu'une contribution financière (avec le programme LEADER) pour la partie en pisé qui était considérée par le maire comme un surcoût. Le pisé



est connu pour son confort thermique mais ce n'est pas un bon isolant. L'architecte et un bureau d'étude ont dû mettre au point un système d'isolation avec une couche de liège entre deux demi-murs de pisé ce qui a permis d'obtenir une isolation proche de la norme BBC.

1.4. Planifier les énergies renouvelables

Le développement des énergies renouvelables doit être pensé comme un projet de territoire car il modifie les territoires. Éoliennes, panneaux photovoltaïques, unités de méthanisation et d'autres encore modifient les paysages et sont créateurs de richesse. Si ce développement

est un projet de territoire, la richesse créée restera sur le territoire et n'ira pas enrichir les capitaux étrangers.

L'énergie éolienne a fait une apparition récente dans la charte du Parc du Livradois-Forez. Elle a été abordée sous l'angle de la planification avec l'élaboration d'un schéma éolien indiquant quatre zones de développement possible qui ont été incluses dans le Schéma Régional Éolien auvergnat. De plus, une SEM a été créée pour que les retombées économiques de l'éolien restent sur le territoire. Elle regroupe 13 actionnaires publiques (communautés de communes, communes, Parc) et un actionnaire privé recruté sur appel d'offres. Cela permet de mettre en place une solidarité des territoires où tout le monde peut profiter des retombées de l'éolien, pas que les communes qui les hébergent. Un premier permis a été déposé en 2012 pour cinq éoliennes. Les premières retombées sont attendues en 2017 et permettront de financer des travaux d'économie d'énergie dans le bâti public, voir privé.

II. Comment mettre à profit la transversalité de l'urbanisme ?

2.1. La prise en compte de la biodiversité dans les actions liées à l'urbanisme

1. Comment le Parc identifie-t-il la richesse biologique du territoire ?

Le Parc du Gâtinais français utilise différents moyens pour identifier et préserver la richesse biologique de son territoire : études, chartes paysagères, déclinaison du SRCE, accompagnement des PLU, etc. L'échelon privilégié d'intervention est la commune en exploitant toutes les possibilités offertes par les PLU pour protéger les éléments intéressants et instaurer un dialogue avec les élus.

Développement de la connaissance

Plusieurs études ont été réalisées : une étude de la Trame Verte et Bleue à l'échelle du Parc et des atlas communaux avec un volet paysage et un volet biodiversité. Cela a permis d'avoir une connaissance de base pour les communes même si tous les atlas communaux réalisés n'ont pas la même qualité et le même niveau de précision.

Ces atlas sont élaborés avant la réalisation des PLU et sont mis à disposition des élus pour qu'ils se familiarisent avec la thématique biodiversité.

Le Parc s'est impliqué dans la réalisation du SRCE grâce à un appel à projet de l'État. Il a réalisé un travail sur sept communes ayant une trame d'intérêt national : la vallée de la Juine. En partenariat avec les communes, il a affiné le tracé et les zonages du SRCE pour les prendre en compte dans le PLU. Ce travail a permis de préciser les

données du SRCE et d'identifier des passages non repérés par le SRCE. Dans les PLU, un zonage spécifique a été créé : « agricole TVB ». Dans ces zones, les constructions sont interdites, les clôtures doivent être perméables, etc. Ce travail a permis aux élus de croiser les enjeux biodiversité et paysage et de comprendre la nécessité de maintenir des coupures d'urbanisation.

Accompagnement des PLU

Comme le Parc ne compte que 69 communes, il peut s'impliquer dans le suivi de tous les PLU. Il intervient le plus en amont possible pour orienter les choix d'urbanisation des communes. Le pôle environnement et le pôle urbanisme travaillent en partenariat. Ils fournissent un porter à connaissance avec une partie paysage et une partie Trame Verte et Bleue notamment sur l'eau. De plus, ils accompagnent la réalisation de chartes paysagères ou d'atlas paysagers. Les élus viennent présenter leurs projets d'urbanisme aux autres élus du Parc au sein d'une commission. Le Parc participe également aux réunions des personnes publiques associées. Le Parc a développé un outil spécifique pour accompagner au mieux les communes dans la réalisation de leur PLU. Au démarrage, il réalise un tour de village avec les élus impliqués dans le PLU. Des réunions thématiques sont organisées sur la Trame Verte et Bleue, le paysage et l'agriculture. De plus, une équipe du Parc peut se déplacer sur site pour étudier les parcelles à enjeux.

Sur la commune de Bouré-sur-Juine, le Parc a expérimenté la démarche BIMBY (Back In My BackYard). Les propriétaires volontaires ont eu des entretiens d'une heure avec un architecte pour évoquer un projet de densification sur leur parcelle. Une soixantaine de particuliers ont bénéficié de ces entretiens. Ils ont pu faire un plan avec les projets qu'ils souhaiteraient faire ce qui a permis de parler de densification tout en préservant la qualité paysagère et patrimoniale du village. En parallèle, le Parc a accompagné la commune pour identifier les éléments du village qui ont du sens et font patrimoine afin de cadrer dès le début les projets et d'éliminer ceux qui ne seraient pas adaptés.

Sur la commune de Moulignon, le Parc a accompagné la réflexion des élus dans le cadre d'une étude pré-opérationnelle. Les élus souhaitaient restructurer un cœur d'îlot. Le Parc a suggéré de réouvrir le ru pour ramener de la biodiversité et mieux gérer les écoulements. A Narbonne-la-Forêt, le Parc a encadré une réflexion sur la préservation des haies et des éléments isolés d'une parcelle communale dans la réalisation de ses OAP.

Identification et protection d'éléments dans le PLU

Un travail important a été fait sur le réseau de mares et de mouillères, pour faire prendre conscience aux élus et aux agriculteurs que ces éléments ont une importance, notamment dans les pratiques agricoles. Les mares ont été identifiées et protégées dans les PLU et accompagnées de fiches de recommandations.

Sur la commune de Cellier-en-Bière, le Parc a travaillé à l'intégration d'un linéaire de zones humides dans le PLU. Lors de la révision du POS en PLU, les élus voulaient resserrer l'urbanisme et stopper les dérives d'urbanisation au plus près du cours d'eau. Les élus ont inscrit au PLU une bande d'inconstructibilité de part et d'autre du cours d'eau. Sur la commune de Milly-la-Forêt, le Parc a montré aux élus l'intérêt du caractère humide d'une zone (dix hectares) ouverte à l'urbanisation. Celle-ci a été basculée en zone naturelle lors de la révision du POS en PLU.

Le Parc met en avant auprès des communes l'importance de préserver les éléments boisés, qu'ils soient des haies, des vergers ou des arbres isolés. Les atlas communaux permettent de montrer cette richesse et de la protéger à une échelle fine dans le PLU par un classement en espace boisé classé, un repérage au titre de la loi Paysage, etc. Le Parc sensibilise aussi les communes aux espèces emblématiques du territoire comme la chouette chevêche. Il a travaillé avec la commune de Perthe-en-Câtinais pour repérer les couples et leur nid. La commune a retiré de l'urbanisation les zones de nichages initialement situées dans des zones agricoles constructibles.

2. La Trame verte et bleue est-elle rassembleuse ?

Actions du Parc Normandie-Maine

À travers l'étude de la Trame verte et bleue, le Parc Normandie-Maine cherche à développer des outils participatifs impliquant les élus, les agriculteurs et les habitants pour les sensibiliser à l'importance de ce patrimoine. Le Parc est un territoire de frontière à l'interface de deux régions et quatre départements. C'est un territoire dominé par le bocage et les vergers et vallonné avec plusieurs sommets autour des 400 mètres. Le plan de Parc



a repéré des paysages identitaires et des corridors écologiques et paysagers.

Le Parc a mis en place il y a plusieurs années le réseau REVE (Réseau Écologique de Valorisation Environnementale) pour rassembler tous les acteurs intervenant sur la



Trame Verte et Bleue. L'objectif était de mener une réflexion partagée pour élaborer les actions du Parc. Mais les élus se sont sentis rapidement dépossédés du sujet. Pour y répondre, le Parc a relancé une commission d'élus mais les partenaires ne s'y sont pas impliqués. Aujourd'hui, le Parc essaie de reconnecter les réseaux pour qu'élus et acteurs travaillent ensemble.

Le Parc a développé un outil participatif de protection des haies. Il est basé sur une identification des haies par la caractérisation de leur ourlet de pied de haie et leur stratification. La présence d'essences forestières dans l'ourlet de pied de haie indique qu'il y a une continuité écologique. La caractérisation des haies du territoire a un coût. Le fait de faire une identification participative permet de réduire les coûts car le passage sur le terrain est primordial. Le Parc a impliqué les élus, les habitants et des scolaires (BTS Gestion et Protection de la Nature). Ils ont fait entre six et neuf kilomètres par heure. Ces données ont ensuite été reprises sur le SIG du Parc.

Pour caractériser les haies, il n'est pas forcément nécessaire d'aller regarder l'ourlet de pied ; le plus important dans le bocage régional est l'orientation de la haie par rapport à la pente. Pour une commune volontaire, le Parc a transmis une carte avec toutes les haies répertoriées en 2010 et celles qui ont disparu entre 2006 et 2010. Les élus sont allés sur le terrain avec les agriculteurs pour voir quelles haies pouvaient être classées au titre du R121-4. Ils ont identifié celles qui étaient importantes pour la protection contre les vents et celles qui limitent l'érosion des sols. Ils ont également identifié celles qui étaient implantées au bord d'un cours d'eau, auprès desquelles il fallait supprimer les traitements.

Le Parc travaille à l'édition d'une plaquette sur la Trame Verte et Bleue, opération également menée dans le Parc des Marais du Cotentin et du Bessin. L'objectif est d'aborder les sujets de la densité du bocage, des prairies et de présenter une carte (SIG) du boisement. Le Parc travaille avec un cabinet de communication pour rendre la plaquette compréhensible par les élus et les habitants. Cette communication sera distribuée aux secteurs à très forts enjeux de continuité. La chargée de communication

du Parc évoque ces secteurs comme des lieux de vacances où les gens veulent aller se promener. C'est aussi un facteur à prendre en compte pour inciter au maintien de ces continuités.

Les ateliers développés autour du Grenelle ont permis aux élus de se lâcher, de faire bouger les lignes. Certains ont joué le jeu et quelques projets se mettent en place pour rétablir des continuités, notamment à travers les bourgs. Il est important de mettre en avant le fait que cette thématique permet de faire du participatif, de créer des lieux d'échanges entre élus, habitants acteurs et experts qu'il faut valoriser.

Actions du Parc du Vexin français

Le Parc du Vexin français a élaboré un film pour montrer et expliquer sa démarche en matière de biodiversité. Il est engagé dans la réalisation d'un atlas du patrimoine naturel sur ses 99 communes de manière exhaustive. Le travail est réalisé à la fois sur le terrain et en bureau pour identifier et cartographier les espèces. Le résultat est ensuite présenté aux communes lors d'une ballade réunissant élus et habitants volontaires. La Faune n'est pas inventoriée sauf les espèces remarquables. Des fiches de préconisations sont transmises aux élus et contiennent des préconisations de gestion.

Le Parc a élaboré des fiches Trame Verte et Bleue pour les PLU qui contiennent des règles ainsi que leur justification à intégrer directement dans le PLU.

La législation doit évoluer pour permettre une meilleure prise en compte de la biodiversité dans les documents d'urbanisme. Ceux-ci sont aujourd'hui limités à la protection de l'existant et omettent les possibilités de reconquête. D'autres outils sont limités à la présence d'un fait générateur comme la coupe d'un arbre. Pour autant, jusqu'où faut-il aller dans la protection des espaces naturels dans les documents d'urbanisme ? Les risques de conflits avec les agriculteurs peuvent être nombreux car ils ont parfois besoin d'intervenir sur ces espaces pour maintenir et développer leur exploitation : drainage des sols, arrachage de haies, etc. Ces questions sont très sensibles dans les zones humides. La volonté de tout vouloir planifier n'est pas une solution car l'évolution des pratiques agricoles ne peut se décréter à travers les documents d'urbanisme ; le travail de concertation avec la profession agricole est primordial.

De plus, plusieurs outils sont basés sur le volontariat des élus, comme le recours à l'article L 123-1-5 du code de l'urbanisme par exemple. Ils doivent être sensibilisés à l'importance de la biodiversité pour s'engager dans l'utilisation de ces outils. Le Parc du Vexin français a constaté que l'entrée paysagère était plus efficace pour toucher les élus qu'une entrée purement écologique. Enfin, il faut rester prudent sur la réalisation des SRCE puis de leur déclinaison à l'échelle locale. Les Parcs sont associés

à la réalisation en fournissant de nombreuses données. La déclinaison dans les PLU nécessite d'avoir une bonne connaissance du territoire.

2.2. Préserver le foncier agricole dans l'aménagement du territoire

Depuis 1960, la SAU a diminué de 25 pourcent tandis que la surface urbanisée a doublé. On parle de la consommation foncière d'un département tous les six ans pour l'urbanisation. Certains Parcs sont associés aux Commissions Départementales sur la Consommation des Espaces Agricoles mais ce n'est pas le cas de tous. Les Parcs devraient être automatiquement associés à ces commissions pour exprimer leur expérience du territoire. Les Parcs étant des structures nationales ils n'ont pas à attendre l'avis de cette commission pour s'exprimer et leur avis ne doit pas en dépendre.

Le Parc des Caps et Marais d'Opale possède une densité de population assez forte. Les trois villes portes perdent de la population au profit du cœur rural du Parc. Les communes rurales sont ainsi soumises à une pression foncière importante qui conduit à la disparition de terres agricoles. Le Parc a également constaté que des terres agricoles changeaient de destination en étant boisées par leur propriétaire dans un souci de valorisation économique. Le Parc a utilisé différents outils réglementaires en les accompagnant d'un programme d'actions et de sensibilisation.

1. La Zone d'Aménagement Prioritaire (ZAP)

La ZAP peut être mise en place pour protéger une production particulière (AOC) ou une situation géographique complexe (périurbain, risques naturels,...). Elle est élaborée en concertation avec les élus mais surtout avec les agriculteurs.

Sur la commune de Condette, la communauté d'agglomération, qui a la maîtrise d'ouvrage, a confié la réalisation de la phase d'étude au Parc, qui l'a lui-même confié à un partenaire qualifié : la chambre d'agriculture. La concertation menée sur le territoire avec les agriculteurs et les élus a mené à la réalisation d'une ZAP sur l'ensemble des terres agricoles de la commune. Ainsi la ZAP constitue une servitude d'utilité publique sur 380 hectares.

2. Le Périmètre de protection des espaces agricoles naturels et périurbains (PPEANP)

C'est un périmètre auquel est associé un programme d'actions et un droit de préemption. Il a été créé par la loi DTR de 2005 et est une compétence du conseil général. Il en existe aujourd'hui quatre ou cinq sur le territoire national. Il est fixé par décret et nécessite l'avis des personnes publiques associées. C'est donc une procédure plus longue que la ZAP.



Le Parc des Caps et Marais d'Opale a organisé une visite du PPEANP de la vallée du Gié dans le Parc du Pilat. Ils sont au stade de la mise en œuvre du programme d'actions. Le Parc du Pilat a souhaité une démarche ascendante avec l'élaboration du PPEANP par les agriculteurs. Une personne a été mobilisée pour réaliser l'animation et chercher les financements nécessaires à la mise en œuvre de la concertation et du programme d'actions. La concrétisation du PPEANP a permis d'arrêter la spéculation foncière sur ces terres agricoles.

Suite à cette visite, certains élus du Parc des Caps et Marais d'Opale ont réfléchi ensemble à leur territoire. Par exemple, une commune a défini des Espaces Naturels Sensibles dans son PLU alors que la commune voisine n'en avait pas sur le même ensemble. Le PPEANP a été élaboré conjointement avec le PLU intercommunal et leur a permis d'avoir un droit de préemption sur ces espaces.

3. La place du foncier agricole dans le PLU intercommunal (PLUi)

Au sein du Parc des Caps et Marais d'Opale, 130 communes sur les 152 sont concernées par un PLUi. Un mode de gouvernance particulier a dû être pensé pour répondre à toutes les sollicitations. Une équipe projet a été constituée. Il a fallu trouver un coordinateur qui sache mobiliser plusieurs compétences : habitat, paysage, eau, biodiversité, agriculture et urbanisme. Le chargé de communication du Parc est mobilisé au cas par cas. L'objectif principal est de traduire les fondamentaux de la charte dans les PLUi.

4. Le Réseau Foncier Installation Agricole

La ressource du foncier agricole apparaît peu dans les chartes de Parcs ce qui maintient l'idée que le foncier est disponible pour en faire ce que l'on veut. Lors du renouvellement de la charte du Parc du Livradois-Forez, il est apparu comme une vraie ressource, notamment en terme de développement économique et donc d'installation de jeunes agriculteurs, à condition de disposer d'outils. Le Parc a créé le Réseau Foncier Installation

Agricole qui est un groupement informel de sept communautés de communes. Une des communautés de communes a recruté un chargé de mission installé à la maison du Parc avec la mission d'animer le réseau des animateurs de chaque communauté de communes. Une veille est réalisée avec la cartographie SIG de toutes les parcelles à enjeux qui ont un potentiel économique ou dont l'exploitant est âgé. Ce réseau est mobilisé lors de l'élaboration des PLU, notamment dans le diagnostic afin de mettre en exergue les parcelles à enjeux.

En complément et pour répondre aux problématiques de transmission d'exploitation, le Parc du Livradois-Foréz a mis en place une sorte de bourse d'échanges. Par ailleurs, il accompagne les exploitants dix ans avant la fin d'activité.

Pour protéger le foncier, il existe des outils qui sont peu mobilisés. Que cela soit la ZAP ou le PPEAPN, l'important c'est la valeur d'exemple. Il faut faire passer le message auprès des partenaires agricoles pour qu'ils les mettent en œuvre. Cependant, ces outils n'ont de sens que s'ils sont accompagnés par de l'animation. Le Parc des Caps et Marais d'Opale cherche à créer un outil de contractualisation pour faire vivre ces espaces agricoles.

Il faut par ailleurs faire attention au message que véhiculent ces outils. Ce n'est pas parce qu'un territoire agricole n'est pas dans une ZAP ou un PPEAPN qu'il n'a pas de valeur et peut être urbanisé.

III. Les évolutions réglementaires en cours et à venir

3.1. Les pratiques d'urbanisme des Parcs naturels régionaux ont-elles été modifiées par les lois Grenelle ?

La Fédération des Parcs a mené une étude sur les pratiques d'urbanisme des Parcs. Les objectifs étaient notamment de comprendre comment elles ont été modifiées par les lois Grenelle et de connaître le rôle des Parcs en matière d'articulation et d'harmonisation territoriale. L'étude est basée sur un questionnaire envoyé à tous les Parcs. 36 Parcs ont répondu et cinq Parcs ont été visités. Les points abordés par le questionnaire sont : les tendances générales, les modes de gouvernance, les modes d'actions mobilisés (habituels ou expérimentaux), les limites et les questionnements qui perdurent malgré tout.

Les lois Grenelle ont apporté de nouveaux outils et de nouvelles thématiques à traiter dans les documents d'urbanisme. Dans un contexte d'évolution réglementaire permanente (lois Grenelle puis loi Dufflot et loi Biodiversité à venir), les Parcs doivent sans cesse se renouveler et s'adapter. Le rôle d'articulation des Parcs se fait

à plusieurs niveaux : à l'échelle régionale ou nationale (Fédération des Parcs, ENRX), à une échelle locale (coordination des outils en juxtaposition : PCET, SCoT,...), en relation avec les territoires voisins, en accompagnant les communes et les intercommunalités dans la planification et les projets opérationnels.

Pour les techniciens des Parcs, les Lois Grenelle n'ont pas tout changé, il n'y a pas eu de bouleversement radical. Le rôle des Parcs s'en est trouvé renforcé et ceux-ci ont acquis plus de légitimité. Certaines thématiques ont été renforcées et le poids législatif qui leur a été donné permet de convaincre les élus de leur importance. Certaines démarches ont été accélérées. Pour les élus, ce sentiment est moins évident car les lois Grenelle ont créé de la réglementation en ajoutant toujours plus de contraintes leur laissant moins de marge de manœuvre. Cependant, quelques élus ont pris conscience des nouveaux outils mis à leur disposition.



« [Les changements liés aux lois Grenelle] correspondent à une « véritable révolution » des pratiques d'aménagement. Les lois affichent et accélèrent les besoins de nouveaux modes d'appréhension, de compréhension et de perspectives. »

Extrait des réponses au questionnaire.
Parc des Caps et Marais d'Opale



© Parc naturel Loire-Anjou-Touraine

1. Vers un Parc ensemble ?

La charte et le plan de Parc sont considérés comme des outils de mise en cohérence des politiques et projets territoriaux. Ils peuvent être des outils prescriptifs ou des supports d'échanges pour certains Parcs. Certaines thématiques, comme la consommation du foncier, restent complexes à articuler du fait de la différence entre les périmètres de chaque outil et des calendriers qui ne se superposent pas.

Une des limites principales identifiée est l'échelle du plan de Parc. Celui-ci est réalisé au 1/100 000, ce qui n'est pas assez précis pour guider les documents d'urbanisme. Cette échelle permet cependant de laisser une marge de manœuvre nécessaire aux communes. Il y a donc un besoin d'accompagnement des élus et des bureaux d'études dans l'interprétation de la charte et du plan de Parc. Pour ce faire, quelques Parcs élaborent des outils complémentaires, comme le Parc Loire-Anjou-Touraine qui élabore des blocs diagrammes.

Un grand nombre de projets est porté par les Pays, les agglomérations, les conseils régionaux ; le Parc favorise l'articulation de toutes ces actions. Au cas par cas, des partenariats techniques sont mis en œuvre et permettent d'aller plus loin dans ces actions. Par exemple, la moitié des Parcs a choisi de porter des PCET. Il y a une volonté forte de jouer un rôle fédérateur sur cette thématique. L'expertise des Parcs acquise par leur approche pluridisciplinaire est un avantage dans la mise en place de cette démarche.

2. Des Parcs en réseau avec d'autres acteurs du territoire

Les Parcs sont amenés à produire de nombreux avis, notamment sur les documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux. Ils sont par ailleurs associés à de nombreuses démarches d'élaboration d'outils supra-territoriaux tels les DTA, les SRADT ou le SDRIF. Mais leur poids est souvent modéré compte tenu du nombre d'acteurs participant. Par ailleurs, les échelles sont différentes et les techniciens des Parcs sont peu disponibles pour suivre toutes ces démarches. Des Parcs mutualisent leur contribution pour avoir plus de poids comme par exemple les Parcs du Nord qui sont regroupés dans ENRX qui participe à l'élaboration du SRADT.

Pour que leurs idées directrices soient comprises, les Parcs collaborent avec les institutions : CAUE, agences d'urbanisme en périphérie des Parcs, services de l'État ou du Département, etc. Mais certains partenaires peuvent mettre des freins aux projets innovants ; les services de l'État sont par exemple souvent réfractaires à l'expérimentation. D'autre part, la réorganisation des services de



l'État pose de nombreuses questions car elle implique la suppression de postes que les Parcs ou leurs communes sollicitaient. Certains Parcs, comme celui du Pilat, se positionnent en relais sur ces manques de l'administration mais cela n'est pas une solution durable.

Pour les outils thématiques tels les SRCAE, SRCE, SDAGE, SAGE et PCET, les Parcs jouent un rôle important. Leur expertise technique est reconnue et ceux-ci sont souvent en avance sur le reste du territoire concerné. L'association des Parcs aux démarches d'élaboration est donc plus poussée mais les jeux d'échelles et le grand nombre d'acteurs mettent des barrières à une prise en compte optimale du caractère spécifique des Parcs. Pour les SAGE, les Parcs sont très souvent associés et sont largement contributeurs par l'apport de données précises sur leur territoire. Une dizaine de Parcs ont d'ailleurs choisi de porter un SAGE.

Une des clés du succès de ces opérations est l'intervention de nombreux acteurs compétents. Les Parcs jouent donc un rôle important dans la mise en réseau de ces acteurs et de ces compétences. Le Parc des Ballons des Vosges a par exemple participé au développement d'un poste en réseau de technicien pour les collectivités. Cependant, les territoires ruraux restent confrontés au manque d'ingénierie formée aux nouveaux enjeux introduits par les lois Grenelle. Plusieurs Parcs ont mis en place des partenariats avec des écoles d'architecture ou de paysage, développé des ateliers d'urbanisme ou créé des rencontres entre élus et étudiants. Ces initiatives sont à développer car elles permettent de ne pas se limiter au regard urbain qui se pose sur un territoire rural.

3. Des Parcs de plus en plus présents dans l'élaboration des documents d'urbanisme

En ce qui concerne l'élaboration des documents d'urbanisme communaux et intercommunaux, les Parcs se trouvent dans des situations très différentes. Certains Parcs ont des couvertures en PLU assez conséquentes alors que d'autres ont la majorité de leurs communes soumises au Règlement National d'Urbanisme ou avec des POS vieillissants aux enjeux contraires aux Parcs.

Les communes doivent être accompagnés dès l'amont des projets, le Parc ne devant pas se contenter d'un avis en fin de procédure. Des Parcs interviennent dans l'élaboration des cahiers des charges et dans le choix du bureau d'étude pour combler le manque d'ingénierie des communes rurales. La plupart des Parcs réalisent des porter à connaissance, des grilles de lecture de la charte ou des guides, des études ou des inventaires. Leur capacité d'expérimentation est mobilisée pour mettre en œuvre des thématiques du Grenelle telles que les continuités écologiques - identification de la Trame Verte et Bleue à l'échelle communale et sa prise en compte dans les documents d'urbanisme - ou le foncier - études foncières, mobilisation d'outils de protection du foncier agricole.

Les Parcs du Livradois-Forez et des Volcans d'Auvergne mettent en place des ateliers techniques ruraux pour accompagner la réflexion des élus. Le Parc du Gâtinais a constitué un groupe urbanisme où les élus présentent leurs projets aux autres élus du Parc pour les faire évoluer. Dans le Parc du Massif des Bauges, les élus présentent leur PLU au stade du PADD dans une commission PLU-SCoT. Des partenariats doivent être développés avec les services de l'État pour qu'ils relaient les idées fondatrices du Parc.

Le manque de moyens financiers des communes rurales est une vraie difficulté. Des Parcs répondent à ce manque en mettant en place des démarches de PLU pluri-communales afin de regrouper les commandes.



Des PLUi commencent à voir le jour du fait d'un travail approfondi des Parcs pour faire émerger une coopération intercommunale. L'accompagnement se fait en amont avec l'apport de connaissances, d'outils et parfois de financements. Le Parc des Marais du Cotentin et du Bessin apporte 15 000 euros aux PLUi sous réserve de la mise en place d'une sensibilisation des élus ou l'élaboration d'un cahier de recommandations. Le Parc des Caps et Marais d'Opale crée des équipes projet PLU en amont des procédures pour voir quels outils le Parc peut mobiliser pour les accompagner.

Il reste cependant de nombreuses barrières culturelles pour les élus. Des approches non formelles sont expérimentées pour faire tomber ces barrières comme les PIAGE mis en place par le Parc du Morvan, les SADD du Parc du Massif des Bauges, les SIAGE du Parc des Monts d'Ardèche ou les chartes de développement du Parc du Vercors. Le Parc des Marais du Cotentin et du Bessin explique à ses élus que l'élaboration d'un PLUi n'est pas un dessaisissement complet de leur compétence mais un transfert partiel.

4. Inventer un autre urbanisme

Plusieurs Parcs mènent des expérimentations pour tendre vers un urbanisme opérationnel de qualité. Des projets pilotes sont mis en place depuis plusieurs an-

nées dans les Parcs : BIMBY (Back In My BackYard) dans la Haute Vallée de Chevreuse, VUQ (Vers un Urbanisme de Qualité) et RENOUEUR (Renouvellement Urbain Ecologique en milieu Rural) développés par ENRX, ENETERRE dans les Marais du Cotentin et du Bessin.

Les Parcs des Grands Causses et des Pyrénées Ariégeoises ont mobilisé un architecte qui intervient en amont des démarches pour réfléchir à la création d'une architecture locale et durable. Une commission locale a été mise en place ; les projets y sont présentés avant le dépôt du permis de construire. Ces commissions sont présidées par les élus et favorisent leur réflexion sur la production d'urbanisme autrement. Cette démarche permet de co-construire les projets et de développer leurs liens avec le territoire dans lequel ils s'implantent.

5. La transversalité de l'urbanisme mise en avant par le Grenelle

Les lois Grenelle ont introduit de nouvelles thématiques à prendre en compte dans l'urbanisme, mais ces thématiques, souvent traitées séparément, sont très liées. La transversalité doit donc s'imposer comme une composante de chaque projet.

Depuis leur création, les Parcs produisent de nombreuses données à travers des études thématiques, des observatoires du territoire ou des outils de recommandations comme les chartes paysagères. Ces études ont depuis longtemps été abordées par l'entrée paysagère. Aujourd'hui, le Grenelle introduit de nouvelles thématiques, que sont notamment la Trame Verte et Bleue et la question du foncier, qui apportent un nouveau regard sur les territoires. Les données produites doivent être complétées selon les besoins pour aboutir à une connaissance fine du territoire nécessaire à la réalisation des enjeux du Grenelle. Les méthodes mises en place peuvent être déclinées selon ces nouveaux enjeux ou couplées aux démarches déjà en place pour les compléter.

Gestion économe du foncier

Lors de la révision de sa charte en 2011, le Parc du Gâtinais



a développé une logique de polarisation ; il a identifié un pôle majeur et plusieurs pôles secondaires liés à des bassins d'emploi. Le potentiel d'urbanisation de chaque commune a été pensé en fonction de cette répartition en pôles. Le Parc a ensuite développé une expérimentation sur une vingtaine de communes sur la question de la remobilisation du foncier dans le bâti existant. Il a mis en place un partenariat avec l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France et un établissement public foncier. Ce dispositif a ensuite été étendu à l'ensemble des communes du Parc. Ces études ont permis d'identifier les sites de projet et le Parc a lancé un appel à projet pour la réhabilitation de corps de fermes.

Trame Verte et Bleue

En lien avec la DREAL Midi-Pyrénées, le Parc des Causses du Quercy a monté un projet expérimental pour accompagner une commune afin d'identifier sa Trame Verte et Bleue et la prendre en compte dans son PLU. L'objectif était d'élaborer une méthode simple et peu coûteuse qui soit facilement mobilisable par les petites communes. La solution retenue a été de baser l'étude sur la photo-interprétation. En parallèle, à travers le réseau IPAMAC rassemblant dix Parcs du Massif central, le Parc s'est lancé dans une identification de la Trame Verte et Bleue à une échelle fine. L'objectif est de pouvoir la décliner à l'échelle communale afin de la fournir aux communes lors de la réalisation ou de la révision de leur PLU.

Renouvellement urbain

Le renouvellement urbain fait l'objet de nombreux projets dans le Parc des Caps et Marais d'Opale, Parc ayant la plus forte densité de population. Lors des projets VUQ et RENOUEUR, le Parc a noté une vacance importante du bâti ancien dans le cœur de village de Wavran-sur-l'Aa. Il a identifié 17 « germes » comme potentiellement valorisables et qui font l'objet du WAV (Wavran Avenir Autrement). Les réflexions ont porté sur la mise en œuvre de trois germes. Lors de la révision de son PLU, la commune a pu retirer une parcelle de sept hectares initialement ouverte à l'urbanisation.

Développement de l'intercommunalité

Le Parc du Vercors souhaite structurer son réseau en lien avec les EPCI de son territoire. Un groupe de travail a été mis en place en 2011 et a identifié plusieurs axes de travail. Des formations sur différents sujets ont été mises en places pour les techniciens et/ou les élus ; des rencontres entre les élus des différentes intercommunalités ont eu lieu pour partager les bonnes pratiques ; des ateliers de travail sont réalisés si les élus en ressentent le besoin, comme par exemple sur le sujet de la densité.

Importance de la sensibilisation

Tous les projets réalisés mettent en avant l'importance de la sensibilisation. Celle-ci peut être organisée directement par les Parcs naturels ou en accompagnement des collectivités pour sa mise en place. Selon les projets, elle vise un ou plusieurs publics : élus, habitants, scolaires

ou professionnels. Elle peut prendre des formes très diverses : publications, expositions, cafés bavards, voyages d'étude, débats, conférences, concertation, démarches participatives, conseils aux particuliers, etc. Par exemple, le Parc Loire-Anjou-Touraine a réalisé une maquette de sensibilisation pour accompagner des élus, des habitants ou des scolaires. Elle permet d'aborder des projets de planification (Orientation d'Aménagement et de Programmation des PLU), des projets opérationnels ou des projets virtuels de sensibilisation. Trois plateaux ont été



réalisés avec des jeux de cartes ciblés. L'objectif de ces maquettes est de montrer que l'urbanisme ne se développe pas de lui-même et qu'il nécessite une réflexion en amont.

6. Enjeux, limites, questionnements

Les pratiques d'urbanisme des Parcs montrent qu'une révolution culturelle est en marche vers un urbanisme durable et de qualité. Les expérimentations menées sur leur territoire font avancer les élus et les habitants vers un développement territorial harmonieux. Le cheminement engagé vers l'intercommunalité favorise ce développement. Cependant le manque de moyens des communes rurales, pour faire face aux exigences auxquelles elles doivent répondre, et le manque d'ingénierie font que les projets manquent de qualité et ne sont pas ou peu adaptés au territoire.

Les retours des Parcs font déjà ressortir plusieurs limites quant à la réalisation des objectifs fixés par les lois Grenelle. La multiplication des thématiques à aborder engendre un surcoût pour la réalisation des études et des procédures. Des Parcs apportent une aide financière sur des projets ciblés mais ils sont souvent sollicités par les communes et ne peuvent y répondre par manque de moyens.

De nombreux Parcs naturels signalent qu'une thématique reste encore en marge du Grenelle : le volet social. En milieu rural, c'est une thématique très complexe à aborder car les bailleurs et les promoteurs sont peu

présents. Le montage foncier et financier des projets n'est pas évident. Les Parcs tentent de trouver des moyens différents pour introduire cette thématique dans les communes. Le Parc Loire-Anjou-Touraine travaille avec la commune d'Azay-le-Rideau pour réhabiliter une friche de centre-bourg en quartier avec la création de logements sociaux. Mais le coût de la réhabilitation est trop important pour être porté par la commune seule. La solution retenue a été de monter une ZAC multi-sites. Les projets sont en cours de réalisation mais le Parc se pose la question de leur qualité car il ne peut pas assurer leur suivi.

Une forte inquiétude des Parcs porte sur les aspects juridiques et notamment sur la compatibilité entre charte de Parc et PLU en présence d'un SCoT. Celle-ci a été modifiée dans le code de l'urbanisme en précisant qu'en présence d'un SCoT, le PLU doit être compatible uniquement avec le SCoT qui lui doit être compatible avec la charte de Parc. Or, le code de l'environnement maintient la compatibilité directe entre charte et PLU. Il y a une ambiguïté qui doit être levée par l'État.

Le Grenelle de l'environnement n'a donc pas tout changé mais réinterroge les pratiques des Parcs. Ceux-ci apportent une réelle plus-value dans les démarches d'urbanisme et sur plusieurs thématiques. L'atout majeur des Parcs pour intervenir dans ce domaine est sa vision transversale et de qualité.

3.2. Le cadre législatif du Grenelle de l'environnement.

Les réformes issues du Grenelle de l'environnement ne sont pas révolutionnaires pour les Parcs ; elles induisent des changements en pointillés. Les principales modifications touchent à l'organisation des Parcs d'une part et à des dispositions impactant leurs compétences d'autre part.

1. Évolution de l'organisation des Parcs

Expérimentation

Les lois Grenelle offrent aux Parcs la possibilité d'être des territoires d'expérimentations locaux pour l'innovation au service du développement durable des territoires.

Ce rôle est notamment attendu dans les domaines suivants : préservation de la biodiversité, aménagement du territoire, stratégie nationale de développement durable, lutte contre le changement climatique, animation du territoire, renforcement de la cohérence des actions locales dans le domaine de l'énergie et du climat. Cette expérimentation reste cependant limitée si elle concerne des points juridiques.

Contenu de la charte

Le contenu de la charte doit préciser, en plus des dispositions existantes, les objectifs en matière de préservation

et de remise en bon état des continuités écologiques, l'échéance prévisionnelle de la mise en œuvre des mesures prévues pour chaque orientation et le dispositif d'évaluation périodique de la réalisation de ces mesures. Ces évolutions font de la charte un document plus prospectif pour en faire un réel programme. Par ailleurs le législateur insiste sur l'évaluation pour avoir une analyse et un retour d'expérience entre ce qui est prévu et ce qui a été fait.

Une nouvelle annexe à la charte est créée : le plan de financement. Celui-ci doit être élaboré sur la durée de la charte et contenir un programme d'actions prévisionnel sur les trois premières années. Le ministère de l'Écologie le justifie ainsi : « Cela assure une visibilité accrue pour les différents acteurs du territoire, au premier rang desquels le syndicat mixte de gestion du Parc, et renforce les dynamiques contractuelles qui s'étaient faites jour à travers les contrats de projets État-régions et les contrats de Parcs ».

Périmètre

Le périmètre des Parcs est aussi modifié car il peut désormais inclure des zones côtières qui relèvent du domaine public maritime.



© JENNE

Élaboration et renouvellement

Une des nouveautés introduites est que les chartes sont soumises à évaluation environnementale depuis le 1er janvier 2013. De plus, le dossier soumis à enquête publique n'est plus composé uniquement du projet de charte. Il doit contenir le rapport, le plan de Parc, l'évaluation environnementale et l'avis de la formation d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable.

La durée de classement en Parc ne peut plus être inférieure à 12 ans.

Par ailleurs, pour les Parcs créés pour dix ans (durée de classement en vigueur jusqu'au 15 avril 2006) la possibilité de proroger la validité du classement par voie réglementaire est conservée. Pour les autres Parcs, cette possibilité est supprimée.

En ce qui concerne les renouvellements, la délimitation du territoire doit être stable. Par conséquent lorsque des modifications sont envisagées lors du renouvellement du classement du Parc, il est précisé que le périmètre d'étude est arrêté au plus tard trois ans avant l'expiration du classement. Le syndicat mixte de gestion du Parc est compétent pour réviser la charte. La région peut confier au syndicat mixte de gestion la procédure de renouvellement de classement (conduite de l'enquête publique - consultation des collectivités pour accord). La région conserve toutefois l'initiative de la mise à l'étude d'un nouveau Parc ou d'un renouvellement de classement - ainsi que la décision relative au renouvellement.

2. Modifications impactant les compétences des Parcs

Urbanisme

La charte ne peut contenir des normes directement opposables aux tiers (permis de construire, autorisation ICPE, etc.). Cependant, elle reste un instrument clé permettant d'orienter les activités pouvant être réalisées sur le territoire. Comme tout document de planification à valeur juridique, elle ne peut ajouter de règle à un code spécifique. Par exemple, elle ne peut pas demander la réalisation d'une étude avec des photos, des vues 3D... pour valider un projet d'aménagement. La charte du Parc du Massif des Bauges a été annulée à cause notamment de la présence d'un document « spécification particulière des carrières du territoire du Parc » demandant plus d'études que ce que n'en demande la loi. Il faut donc que les chartes se comportent de manière positive et incitative pour ne pas être des listes d'interdits.

Le rapport de compatibilité entre le SCoT et la charte est conservé. Le SCoT doit être compatible avec les chartes des Parcs. Dans l'hypothèse où une charte est élaborée après l'adoption d'un SCoT ou d'un PLU, ces derniers doivent être rendus compatibles avec la charte dans un délai de trois ans. Le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du Parc est associé à l'élaboration du SCoT et peut exercer les compétences d'élaboration, de suivi et de révision d'un SCoT.

Le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du Parc naturel est associé à la procédure d'élaboration des PLU.



En absence de SCoT, les PLU doivent être compatibles avec les chartes de Parc. En présence d'un SCoT, les PLU doivent être compatibles avec le SCoT uniquement selon le code de l'urbanisme. Le code de l'environnement maintient la compatibilité directe entre charte et PLU. Il est à noter que les Parcs suivent l'élaboration des PLU mais pas les révisions. Or certaines révisions peuvent modifier l'économie générale des PLU.

Étude d'impact - enquête publique

Les Parcs sont compétents en cas de réalisation de projets ou de travaux soumis à étude d'impact. En qualité de public, les Parcs naturels régionaux sont invités à faire toute observation sur le projet soumis à enquête publique.

Documents de planification, aménagement et gestion des ressources naturelles

Le Parc est associé aux démarches d'élaboration du schéma départemental des carrières, du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et du Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Énergie (SRCAE). Les Parcs sont consultés sur le projet de SRCAE. Ils doivent faire la promotion des démarches sobres en émissions de carbone dans les objectifs et les orientations de la charte. Toutefois, il n'existe pas d'obligation de compatibilité entre le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie et la charte.

Trame Verte et Bleue

Les Parcs sont intégrés au sein de la Trame Verte et Bleue. Le président de la Fédération des Parcs participe à l'élaboration des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. Le syndicat mixte du Parc donne son avis sur le projet de schéma régional de cohérence écologique (SRCE). La charte doit prendre en compte les SRCE.

Publicité

Les dispositions des règlements locaux de publicité doivent être compatibles avec les orientations et mesures de la charte. Les orientations et mesures de la charte doivent inclure un chapitre relatif à la publicité, afin de s'assurer que les dispositions du règlement local de publicité soient compatibles avec la charte du Parc naturel régional.

Le risque inondation

Les Parcs peuvent formuler des observations sur les projets de plan de gestion des risques d'inondations.

3. Analyse prospective sur des évolutions juridiques pouvant optimiser les missions des Parcs

Le cadre juridique relatif aux Parcs est de plus en plus éclaté. Code de l'environnement, code de l'urbanisme et code rural dictent des règles applicables aux Parcs. Ces codes évoluent au fil des lois et des gouvernements et modifient les conditions de travail des Parcs sans pour



autant toucher à leurs attributions. Le rôle juridique des Parcs a besoin d'être renforcé et clairement établi afin de leur donner plus de poids.

Le conseil d'administration de la Fédération des Parcs, réunit le 13 décembre 2012, a établi plusieurs propositions pour aller dans ce sens :

- valider le rôle d'ensemblier des Parcs qui assurent la cohérence et la coordination des politiques publiques ;
- faire des Parcs des observateurs privilégiés des politiques liées à la biodiversité ;
- porter la durée du classement à 15 ans ;
- édicter une condition de classement qui est la mise en place d'une règle de majorité qualifiée concernant les communes et les EPCI ;
- demander la dispense d'évaluation environnementale pour les chartes.

De son côté, le ministère de l'Écologie travaille sur plusieurs propositions et axes de réflexions émis le 12 octobre 2012. La ministre a précisé que le rôle d'expérimentation et d'innovation des Parcs avait été relevé par les lois Grenelle. Elle soutient la création de nouveaux Parcs afin que 20 pourcent du territoire national soit classé Parc d'ici à 2020. Elle a d'ailleurs souligné que le label « Parc naturel régional » restera un label délivré au niveau national par l'État, par décret. La ministre est favorable à l'allongement du classement à une durée de 15 ans. Elle insiste sur le rôle de coordination et fédérateur en matière de biodiversité des Parcs. Elle est en attente de propositions afin d'éviter que le vote « de deux communes puisse remettre en cause le classement de 121 autres et que la cohérence écologique des Parcs naturels régionaux soit mise en échec par une minorité ».

Les atouts des Parcs

Les Parcs représentent aujourd'hui 15 pourcent de la superficie du territoire national et regroupent 30 pourcent de la population à dominante rurale. La charte est un instrument qui permet de définir les orientations qui devront être compatibles avec les documents d'urbanisme, ces derniers documents seront quant à eux opposables aux autorisations d'occupation des sols. La compétence

des Parcs en matière d'expérimentation soutenant le développement durable est susceptible d'avoir un effet entraînant dans d'autres territoires.

Les points de fragilité

- Les Parcs sont confrontés au rôle prépondérant des régions qui brident parfois les projets ;
- La charte peut être un instrument très utile, mais son renouvellement semble peu aisé. Certains Parcs mettent cinq ans à les renouveler, dans une volonté de mettre en place une réelle concertation et une élaboration partagée.
- Les Parcs sont peu visibles du grand public.

Évolutions proposées

Il est nécessaire de redéfinir et de clarifier le rôle des Parcs au regard des principes de participation et de développement durable, au regard des différents échelons territoriaux (régions, collectivités locales, pôles métropolitains...) et au regard des autres documents et planification existants (SCoT et surtout DTADD). Les Parcs pourraient être le lieu de déclinaison territoriale de la « gouvernance à six » mise en œuvre lors du Grenelle de l'environnement.



Pour ce faire, il faudrait une modification législative de l'objet des Parcs naturels régionaux. De plus, il faudrait définir les critères de représentativité des « parties prenantes locales » citées par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 qui n'ont jamais été précisés. L'État devra assurer un financement *ad hoc* pour permettre aux Parcs de remplir ce rôle. Cela permettrait de définir un dispositif de démocratie continue, territorial, à l'articulation du représentatif et du participatif.

Par ailleurs, il faudrait que l'avis émis par un Parc soit systématiquement joint et commenté par le garant de la concertation (commissaire enquêteur ou CPDP).

Une question à se poser est celle du financement des Parcs qui sont trop dépendants des régions. Faut-il tendre vers un financement autonome en réfléchissant

à un flux financier par exemple ?
Il est nécessaire que l'État se pose cette question.

3.3. Le projet de loi Logement - Urbanisme

1. Présentation du projet de loi

Le sujet visé par ce projet de loi est le logement et non l'urbanisme. Il modifie certaines règles du code de l'urbanisme pour atteindre les objectifs de logements, mais n'est pas une réforme du code de l'urbanisme. Le projet de loi doit permettre la réalisation des quatre axes stratégiques du gouvernement en matière de logement : développer l'offre nouvelle de logements abordables, améliorer l'offre existante, faciliter l'accès et le maintien dans le logement pour tous et moderniser et renforcer les moyens de pilotage des politiques nationales et locales du logement. Chaque axe correspond à un titre du projet de loi. Seule la dimension planification du titre 1, développer l'offre de logements dans une perspective de transition écologique des territoires, sera abordée ici.

L'objectif principal de la loi réside dans la construction de 500 000 logements par an. Il a fallu identifier des freins qui pouvaient être levés pour construire des logements tout en réussissant la transition écologique des territoires en limitant l'artificialisation des sols et en pro-



© Parc naturel du Morvan - F. Legby - 2007

mouvant le renouvellement de la ville sur elle-même. De plus, comme pour toute loi, il y a un souci de ne pas complexifier le droit, de simplifier les normes et de s'adapter à la complexité des territoires.

L'objectif majeur au niveau de la planification est la simplification et l'amélioration de la lisibilité des normes. Le mille-feuille de normes et l'absence de hiérarchie claire entre elles rend complexe leur prise en compte par les documents d'urbanisme. Une des propositions est de faire un document régional intégrateur qui ait une portée vis-à-vis des documents inférieurs. Ce schéma a pour ambition d'intégrer les schémas sectoriels existants et

serait co-élaboré par l'État et la Région. Chaque chapitre de ce schéma correspond à un schéma existant et serait opposable au SCoT : transports, habitat (vers un plan régional de l'habitat), SRCE, énergie, DTA, DTRA, directives paysagères.

Le gouvernement souhaite réaffirmer la place du SCoT en poussant la logique du Grenelle en renforçant le caractère intégrateur du SCoT vis-à-vis du PLU. Le SCoT devra prendre en compte toutes les normes supérieures (clarification L111-1-1 du code de l'urbanisme). Si la commune est concernée par un SCoT, son PLU devra être compatible avec le SCoT et uniquement le SCoT. Il n'aura plus à traduire les normes supérieures, comme les chartes de Parcs.

Par ailleurs, le gouvernement souhaite durcir les conditions d'ouverture à l'urbanisation en l'absence de SCoT et anticiper la date du 1er janvier 2017 pour leur mise en œuvre. Par ce biais, il réaffirme la nécessité pour les territoires de se doter d'un SCoT à l'échelle d'un bassin de vie. De plus, comme la loi de décentralisation devrait rendre obligatoire la réalisation d'un PLUi pour toutes les communautés de communes et les communautés d'agglomération, le SCoT à l'échelle d'un EPCI n'aura pas de sens. Le projet de loi prévoit donc que l'élaboration d'un SCoT se fasse à l'échelle d'au moins deux EPCI. L'objectif est de redonner un peu de hauteur au SCoT notamment pour que les agglomérations se tournent vers leur périphérie.

D'autre part, le gouvernement souhaite mutualiser les possibilités d'ingénierie des territoires en assouplissant la possibilité de reconduire à des syndicats mixtes ouverts pour élaborer un SCoT. Cela vaut par exemple pour les cas où les Parcs élaborent des SCoT sur un territoire plus large que le leur. La possibilité d'une charte de Parc valant SCoT est proposée mais à titre exceptionnel. SCoT et charte de Parc n'ont pas les mêmes objectifs ni les mêmes procédures. Pour qu'une charte puisse valoir SCoT, il faudra qu'elle ait un chapitre spécifique correspondant au SCoT et répondant au code de l'urbanisme. Cela pourra se faire à la condition que le périmètre du Parc soit équivalent à un bassin de vie.

En ce qui concerne les PLUi, le ministère suit ce qui est fait dans le projet de loi de décentralisation. Celui-ci prévoit un transfert de compétences obligatoires à l'EPCI comprenant l'urbanisme. Ainsi l'élaboration des PLUi deviendrait obligatoire.

2. Contribution de la Fédération des Parcs

Pour faire entendre plus de quarante ans d'expérimentation dans les territoires ruraux et périurbains, le réseau des Parcs a élaboré une contribution nationale rassemblant celle de chaque Parc. Elle est organisée suivant cinq points récurrents dans les demandes des Parcs.

- Mieux connaître pour mieux décider

Les Parcs demandent le renforcement dans les documents d'urbanisme, en particulier dans les PLU(i), de l'analyse paysagère, de l'analyse patrimoniale, de la dimension biodiversité et de la réflexion portée sur ces thématiques. Les Parcs ont développé de nombreux outils pour accompagner les communes et les intercommunalités : chartes paysagères, cahiers de recommandations, guides, atlas,... Ils réaffirment ainsi leur rôle d'ingénierie territoriale en amont des réflexions d'urbanisme.

Dans le projet de loi actuel, les Parcs ont peu ressenti cette dimension paysage et biodiversité. Dans les fiches de concertation distribuées, une proposition était intéressante : rendre obligatoire l'étude des formes de densification urbaine dans les SCoT.

Les Parcs demandent la limitation du pastillage dans les zones A et N du PLU. Celui-ci peut s'avérer intéressant dans certains cas particuliers, mais il pose souvent des problèmes.

Le réseau des Parcs demande l'élargissement du champ d'intervention des Commissions Départementales de la Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA). Celles-ci devraient traiter des espaces naturels, des continuités écologiques et des fonctionnalités des espaces agricoles.



- En finir avec l'étalement urbain et se projeter sur un urbanisme de qualité

C'est aujourd'hui le cœur de métier des Parcs. De nombreuses chartes, notamment celles révisées récemment, fixent plusieurs objectifs sur l'urbanisme comme un taux maximal de consommation des sols. Certains Parcs proposent de mettre en place une compensation à l'artificialisation. La Fédération des Parcs souhaite que la priorité soit donnée à un urbanisme de qualité basé sur la reconversion du tissu urbain et du bâti existant. Il faut donner les moyens aux communes d'investir ce champ en élaborant des outils pour mobiliser le foncier. Grâce aux différentes expérimentations mises en place,

les Parcs sont force de proposition et peuvent enrichir l'approche du ministère.

- Aller plus loin pour l'habitat et le logement social en milieu rural



Il y a une attente forte du réseau sur ce sujet. Les Parcs demandent à ce que soit revu le principe de zonage de financement des logements sociaux. En milieu rural, les bailleurs sociaux sont peu présents et souvent dissuadés par la taille des opérations, la question de la maîtrise foncière et l'application de la réglementation thermique. Une des solutions pourrait être de porter l'action des bailleurs sociaux sur plusieurs sites disséminés.

Le projet de loi prévoit de rendre obligatoire une étude de stratégie foncière. C'est apparu indispensable pour le réseau des Parcs naturels. Les rédacteurs de PLU(i) doivent aller plus loin qu'un simple repérage en étudiant la disponibilité du foncier, son évolution, sa mutabilité. Les établissements publics fonciers sont peu présents en milieu rural car les opérations sont de petite taille et présentent souvent du bâti à reconvertir ce qui les rend moins abordables.

- Faire évoluer les documents d'urbanisme

C'est une demande récurrente des Parcs : que la charte puisse valoir SCoT, ou schéma de secteur et surtout que soit rétablie la compatibilité directe avec les PLU. Il y a déjà une perte de contenu entre charte et SCoT et cette perte s'accroît encore lors du passage au PLU. De nombreuses mesures des chartes ne peuvent se décliner qu'à l'échelle du PLU(i) et non à celle du SCoT.

- Affirmer le rôle des Parcs

À travers leur contribution, les Parcs naturels régionaux veulent affirmer leur positionnement sur l'ingénierie territoriale présente en amont de l'élaboration des documents d'urbanisme. Ils réaffirment leur droit à l'expérimentation hors du cadre.

SCoT et Parc naturel régional : vers une meilleure articulation

Journée du 12 avril



© Parc naturel du Vexin français

La Fédération des Parcs a réalisé plusieurs études dès 2005 sur les relations entre Parcs et SCoT. Celles-ci ont identifié cinq types de relations allant de l'ignorance réciproque au portage du SCoT par un Parc. À leur création par la loi SRU, il y avait une velléité des Parcs à porter des SCoT mais la loi ne le permettait pas. Suite à une demande incessante du réseau des Parcs, la loi le permet désormais, mais la plupart des SCoT sont déjà mis en place et couvrent une partie du territoire des Parcs. Le portage concerne donc très peu de Parcs, c'est surtout la compatibilité et le partenariat qui sont recherchés.

Un malentendu s'est développé sur les relations entre Parcs et SCoT suite aux différentes lois Grenelle. Le code de l'urbanisme et le code de l'environnement sont en contradiction sur l'opposabilité des chartes de Parcs aux PLU. Les Parcs souhaitent que la compatibilité soit rétablie dans le code de l'urbanisme ce qui nécessite un arbitrage ministériel. De plus, les Parcs ont proposé que la charte de Parcs puisse valoir SCoT, mais de manière optionnelle. La Fédération des SCoT a compris que les chartes pourraient valoir SCoT sans être soumis aux mêmes obligations, malentendu accentué par la suppression du côté optionnel dans le texte de loi. La demande du réseau des Parcs est que, dans certains cas particuliers, la charte du Parc puisse valoir SCoT et soit alors soumise au code de l'urbanisme.

Le projet de loi biodiversité prévoit que les chartes de Parcs valent plan de paysage. Le réseau est satisfait que cet aspect des Parcs soit reconnu mais demande à ce que cela soit fait à droit constant, sans mettre de contrainte supplémentaire pour l'élaboration des chartes. Une difficulté est que le plan de paysage est un outil qui n'a pas été normé.

L'objectif de la journée est d'échanger ensemble sur l'articulation entre chartes de Parcs et SCoT sur les territoires ruraux. Dans un contexte d'après Grenelle et de rédaction de lois (loi logement - urbanisme, loi biodiversité, loi de décentralisation), il est important d'échanger pour faire des propositions communes qui auraient ainsi plus de poids.

I. Les Parcs naturels régionaux et les SCoT après la réforme des Parcs et les lois Grenelle

1.1. État d'avancement des SCoT sur le territoire

La loi définit quelles structures peuvent élaborer un SCoT : un syndicat mixte fermé ou ouvert, un Pays, une agglomération. Une enquête nationale est réalisée chaque année pour évaluer l'état d'avancement des SCoT. Il en ressort que les périmètres sont très variés du fait de leur processus de définition, lié en grande partie à la taille de la structure porteuse. Un certain nombre de SCoT est issu de la prolongation des outils précédents comme les schémas directeurs (SD), avec parfois une modification du périmètre. Certaines régions ont pris le sujet à bras le corps : Alsace, Bretagne, Nord-Pas de Calais et Pays de la Loire.

La mise en place des schémas départementaux de coopération intercommunale, menée par les préfets suite à la loi de modernisation de 2010, a conduit à l'évolution

de nombreux périmètres. Des communes ou des EPCI sont en train de rentrer dans des territoires de SCoT. Cette situation pose problème lorsqu'un EPCI appartenait à un SCoT et doit en changer. Le code de l'urbanisme reste muet sur ce cas ; le périmètre s'adapte automatiquement, mais rien n'est précisé sur les éléments du SCoT qui doivent s'appliquer.

Il y a de plus en plus de SCoT qui sont réalisés. Ce développement est dû à la loi Grenelle II qui incite les communes à adhérer à un SCoT, même si elles n'y sont pas obligées. En effet, à partir de 2017, en l'absence de SCoT, les communes ne pourront pas ouvrir de zones à l'urbanisation sauf par dérogation préfectorale. Comme les élus ne veulent pas retourner vers le préfet depuis les différentes lois de décentralisation, ils adhèrent à des SCoT. Par ailleurs, il est plus facile pour une commune couverte par un SCoT d'élaborer un PLU.

L'évolution réglementaire issue du Grenelle fait que les SCoT doivent aborder plus de thématiques : énergie, climat, desserte électronique et environnement. Les SCoT devront être modifiés et complétés. Les SCoT en cours de réalisation ou récemment approuvés prennent en compte ces modifications.

• Le SCoT intégrateur, une solution ?

Le gouvernement mène aujourd'hui une réflexion sur la simplification des normes pour rendre plus efficace la hiérarchie des normes. Les SCoT sont de plus en plus intégrateurs de schémas et de politiques sectorielles mais les Parcs se différencient en portant un projet de territoire. La charte n'est pas un simple document sectoriel environnemental, comme le sont les SAGE, mais un outil qui a hiérarchisé, synthétisé et arbitré toutes les politiques territoriales de son territoire.

Les SCoT peinent à démontrer leur compatibilité avec les documents de rang supérieur et ne prennent pas suffisamment la peine de décliner le contenu des documents supérieurs dans leur projet de territoire. Comme il y a de forts enjeux politiques, le ministère de l'environnement souhaite qu'à l'avenir les SCoT expriment pleinement

cette compatibilité. Celle-ci ne semble pourtant pas suffisante par rapport à certaines dispositions de chartes qui sont écrites à l'échelle communale et s'adressent aux PLU. Un SCoT intégrateur doit pouvoir avoir un certain niveau de précision sans quoi une partie du contenu des chartes est perdu.

1.2. La planification dans les chartes de Parcs naturels régionaux

Le ministère de l'Écologie a constaté que dans les territoires de Parcs deux dynamiques à l'œuvre menaçaient la biodiversité : l'étalement urbain dans les Parcs naturels périurbains, la fragmentation et le cloisonnement des milieux par une urbanisation diffuse dans les Parcs ruraux. Ce constat pousse le ministère à porter une attention toute particulière sur l'action des Parcs en matière de planification urbaine et sur le contenu des chartes. Il demande une réponse forte de la part des Parcs sur la maîtrise de l'étalement urbain et sur la mise en œuvre d'un urbanisme de qualité.

Les Parcs ont pour première mission de protéger le patrimoine naturel et architectural. Leur seconde mission est de contribuer à l'aménagement du territoire. Comme outils, ils disposent des chartes et plans de Parcs ainsi que de leur capacité d'expérimentation. Le ministère de l'Écologie est en attente de solutions innovantes pour l'urbanisme durable.

L'expérimentation doit avoir du sens pour les territoires de Parcs mais ses résultats doivent diffuser sur l'ensemble du territoire national. De plus, les Parcs mettent à disposition de leurs communes leur ingénierie pour les accompagner dans l'élaboration des documents d'urbanisme mais aussi dans la mise en œuvre de projets opérationnels. L'opposabilité de la charte est ici un facilitateur de l'action du Parc. Aujourd'hui, les Parcs peuvent porter un SCoT.

Pour ces raisons, les Parcs ont un rôle à jouer dans l'aménagement du territoire au sens large et dans la planification urbaine. Quelques Parcs trouvent ces enjeux trop ambitieux pour qu'ils les portent. Mais le ministère de l'Écologie estime que ces attentes sont proportionnelles aux enjeux des territoires.

Le ministère de l'Écologie attend deux choses dans le contenu des chartes concernant le cadrage de la planification urbaine :

- le Parc doit pouvoir être un relais dans les démarches d'élaboration des documents d'urbanisme. Dans les secteurs à enjeux, le Parc doit impulser ces démarches. La charte peut même aller jusqu'à contenir un engagement des communes à élaborer un document d'urbanisme.
- la charte doit identifier clairement les espaces de son territoire qui sont préservés de l'urbanisation ou que l'urbanisation soit encadrée avec des objectifs qualitatifs et



© NICOLAS ANTOINE - Parc naturel du Vercors

quantitatifs. Les principes doivent être clairement énoncés dans le rapport de charte. La cartographie des règles et/ou principes doit guider les communes dans l'élaboration de ces documents.

Au delà de l'opposabilité au SCoT ou au PLU, ce qui va compter c'est le niveau de précision de la charte. Celle-ci n'est pas un document d'urbanisme donc elle ne peut identifier à la parcelle les zones constructibles et non constructibles. Néanmoins, elle peut identifier des zones à enjeux, faire des focus ou des zooms thématiques.

Il n'y a aucune règle type. Voici quelques exemples tirés de différentes chartes révisées récemment : identification d'espaces à ne pas urbaniser ou de coupures d'urbanisation, identification d'enveloppes d'urbanisation à densifier et à ne pas dépasser ou de zones privilégiées d'urbanisation, détermination d'un plafond chiffré d'artificialisation ou de nombre de logements ou de densité selon la structure urbaine, identification de pôles structurants où les extensions urbaines sont possibles.

Toutes ces règles sont à négocier avec les communes et les EPCI. Certains retraits de communes sont justifiés par le fait que la charte de Parc va trop loin en matière d'urbanisme.

• Vers une charte de Parc valant SCoT ?

De très nombreux Parcs sont couverts en partie ou en totalité par un ou plusieurs SCoT. En l'absence de SCoT, le territoire est animé par une dynamique d'élus qui ont l'habitude de travailler ensemble. La proposition d'une charte de Parc valant SCoT prend, dans ces cas là, tout son sens. Les exemples sont peu nombreux : Parc du Morvan, Parc des Millevaches en Limousin, Parc des Pyrénées Catalanes, Parc du Périgord-Limousin et Parc des Grands Causses. Cette proposition va dans le sens de la simplification du mille-feuille des schémas.

À ce sujet, un rapport sur la normalisation a recensé 73 types de schémas. Pour les grands Parcs, la taille n'est pas un problème car de grands SCoT sont élaborés et correspondent à des bassins de vie comme le SCoT du Grand Amiénois ou le SCoT Aquitaine. Par exemple, le SCoT Sud Meurthe et Moselle compte 487 communes. Il a fallu trois ans pour constituer le syndicat mixte et le SCoT a été arrêté début février 2013.

Le risque pour les Parcs concernés est qu'en l'absence de SCoT sur le Parc, les communes du cœur de Parc se tournent vers les agglomérations de la périphérie. Elles seraient ainsi couvertes par un SCoT mais celui-ci ne serait pas adapté à leur identité et à celle du Parc. La proposition que les chartes puissent valoir SCoT sur tout ou partie du territoire permettrait d'avoir une planification cohérente sur le cœur des Parcs.

Pour autant, la charte de Parc aborde de nombreux enjeux du territoire liés à la préservation du cadre de vie :

patrimoine, paysage, nature, économie, culture, thématiques non abordées par un SCoT. Doit-elle avoir la même valeur qu'un SCoT ? Faire un SCoT c'est créer du droit et fixer un cadre aux documents d'urbanisme et donc aux autorisations d'urbanisme et aux permis de construire. Mais une charte n'a pas vocation à faire le PLU à la place des élus. Chaque document a ses règles, ses objectifs et ses limites. D'ailleurs, les SCoT qui ont tendance à être des « super-PLU » sont rejetés par le tribunal administratif. Les ministères n'ont pas trouvé pour l'instant de solution simple qui permettrait à une charte de valoir SCoT. Ce sont deux objets qui convergent mais leur contenu, leur durée de vie et leur procédure sont différents.

1.3. Les relations entre Parcs et SCoT

Comme la majorité des Parcs est concernée par un ou plusieurs SCoT, il devient important de comprendre quelles sont, ou quelles peuvent être, les relations entre Parcs et SCoT pour que chacun remplisse pleinement son rôle dans le développement des territoires. Les enjeux sont considérables en terme de développement durable : économiser l'espace, lutter contre l'érosion de la biodiversité, développer la mixité fonctionnelle, sociale et intergénérationnelle, préserver les terres agricoles, protéger les grands paysages, lutter contre l'effet de serre en intervenant entre autres sur les transports et leur organisation, protéger la ressource en eau. Sans gestion et sans articulation fine du lien urbain-rural ces objectifs sont sujets à caution. En rapprochant les équipes politiques et techniques des SCoT et des Parcs, on permet à ce lien de se développer efficacement et rationnellement.

• Quelle planification pour les territoires ruraux ?

Souvent mise en œuvre dans les territoires urbains, la planification territoriale est peu déclinée dans les territoires ruraux, par manque de moyens mais aussi par manque de culture à l'urbanisme. Les élus ruraux maîtrisent peu les outils mis à leur disposition par le législateur pour mettre en œuvre des projets de territoire.



© Parc naturel de la région méditerranéenne

Cet état de fait résulte de 60 ans de législations qui ont eu pour effet de déléguer la compétence d'urbanisme de l'État aux communes : les plans d'urbanisme directeur (1943) puis les Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) et POS (Loi d'orientation foncière - 1967) et enfin les PLU et les SCoT (Solidarité et Renouvellement urbain - 2000). Pour autant, l'État a gardé un contrôle de ce qui est réalisé par les élus locaux avec les lois d'aménagement et d'urbanisme des années 1980-1990 (Loi montagne, Loi littoral, Loi paysage, Loi aéroport, LOADT...), puis les lois Grenelle I et II en 2010. Devant l'évolution réglementaire permanente et la complexité croissante de leur élaboration, les élus ne se lancent pas dans la réalisation de documents d'urbanisme.

Aujourd'hui encore, de nombreuses communes rurales ne sont pas dotées de documents d'urbanisme. De nombreux Parcs sont concernés par ce phénomène avec près de la moitié des communes de l'ensemble des Parcs qui est soumise au RNU. Ceci n'est pas sans conséquences pour les communes : pression foncière, endettement, disparition des terres agricoles, étalement urbain, perte d'identité, dépérissement des cœurs de villages, etc. Le pas à franchir pour mettre en place une planification adaptée aux territoires ruraux est difficile à réaliser. Les Parcs permettent cette mise en œuvre par l'expérimentation d'outils développant l'élaboration d'un projet de territoire par les élus ; le PIAGE et le SADD en sont deux exemples.

• Quel(s) rôle(s) des Parcs naturels régionaux dans la planification territoriale ?

Face à ces enjeux, les Parcs ont un rôle à jouer dans l'aménagement du territoire. Leur présence permet d'apporter aux petites communes des capacités d'ingénierie qui leur font défaut. De part leur nature, ils peuvent intervenir à différents moments dans les démarches de planification et d'aménagement du territoire.

Les articles du code de l'environnement qui définissent les Parcs indiquent que ceux-ci contribuent à l'aménagement de l'espace. Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les mesures et les orientations de la charte. Par ailleurs, le code de l'urbanisme précise les relations entre les différents documents de planification territoriale : les SCoT et les schémas de secteur doivent être compatibles avec les chartes de Parcs, les Parcs sont associés à l'élaboration des SCoT et des PLU. La possibilité est même ouverte aux Parcs de porter un SCoT.

Dans les faits, les Parcs sont plus présents dans l'aménagement du territoire par la mise en place d'une ingénierie territoriale en amont de l'élaboration des documents d'urbanisme. Tout commence par la sensibilisation des élus au projet de planification. Par exemple, les Parcs de la Brenne et du Morvan se sont associés avec leurs Pays pour répondre à un appel à projet du Réseau Rural Français. Leur projet tentera de répondre à la question : comment mobiliser les élus pour la mise en place

d'une démarche de planification spatiale et avec quel outil adapté aux besoins et attentes de territoires très ruraux ?

Pour développer la sensibilisation des élus et les inciter à l'action, certains Parcs accompagnent fortement la planification intercommunale en l'absence de SCoT. Le Parc du Massif des Bauges a développé des SADD, mis en place initialement sur le cœur du Parc, seule partie du Parc non couverte par un SCoT. Le Parc du Morvan a expérimenté le PIAGE pour inciter les élus à réfléchir à une échelle plus large. L'objectif du PIAGE est de construire une vision partagée de l'avenir du territoire. Les PIAGE sont portés par des groupements de communes et financés à 70 pour cent par le Parc. Basés sur le volontariat des élus, deux PIAGE ont été réalisés et concernent 18 communes. L'un des PIAGE a été suivi de la réalisation d'un PLUi.



En présence d'un SCoT, les relations entre les structures sont très différentes. Près de 20 pour cent des Parcs ne s'impliquent pas dans la réalisation d'un SCoT les chevauchant par manque de moyens ou parce qu'il ne concerne qu'une faible portion de son territoire. 65 pour cent des Parcs se contentent d'un suivi réglementaire en participant aux réunions des personnes publiques associées et en émettant un avis. Dix pour cent des Parcs développent une collaboration privilégiée avec le SCoT en réalisant des projets communs, en partageant des études. C'est alors un enrichissement mutuel. De rares Parcs ont choisi de porter un SCoT, fait lié à un contexte spécifique comme la pré-existence d'un schéma directeur couvrant le Parc.

• Quelle articulation entre projet de territoire et planification réglementaire ?

Avec les lois Grenelle I et II, l'État semble vouloir tendre vers une couverture du territoire national par des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT). À compter du 1er janvier 2017, en l'absence de SCoT, « le plan local d'urbanisme ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1er juillet 2002 ou une zone naturelle » sauf sur dérogation

préfecturale. Même si cela n'est pas obligatoire, les élus sont donc fortement incités à réaliser des SCoT sur leur territoire pour garder le contrôle de l'urbanisme de leur commune.

Certains Parcs font le choix de porter un SCoT pour lever des contraintes d'ordre juridique, compléter le projet de territoire de la charte, progresser dans la planification et l'aménagement du territoire, consolider l'intercommunalité, développer des relations entre tous les acteurs d'un territoire, etc. Le Parc du Haut-Jura a fait ce choix car il possédait la compétence d'élaboration du schéma directeur. Il a fait le choix d'inscrire dans sa charte le portage d'un SCoT qui concernera les deux tiers de son territoire, le tiers restant appartenant déjà à d'autres SCoT. Cette élaboration devrait permettre d'aller plus loin que la charte, notamment sur la question du logement. Le Parc de la Forêt d'Orient a également fait ce choix car le périmètre du Parc correspondait à celui du SDAU. Cette superposition des périmètres fait que les élus sont habitués à réfléchir à une grande échelle sur des problématiques d'aménagement du territoire.

II. Des partenariats poussés vers une co-construction

2.1. Les SADD du Parc du Massif des Bauges

Dès 2002, le Parc du Massif des Bauges a mené une réflexion sur les SCoT qui commençaient à émerger en périphérie du Parc grâce à un élu moteur, proche d'un rédacteur de la loi SRU. L'idée émergente a été de faire travailler les communes de piémont avec les SCoT car 400 000 personnes tournent autour du Parc alors que celui-ci ne compte que 70 000 habitants. Aujourd'hui, le Parc est à cheval sur quatre SCoT dont trois sont approuvés. Les communes du cœur de Parc, non concernées par l'un des SCoT, ont eu une dérogation pour ne pas en

élaborer un. Elles ont réalisé un schéma spécifique, le Schéma d'Aménagement et de Développement Durable (SADD), qui est un travail de sensibilisation et d'appropriation par les élus des spécificités de leur territoire. Il a été intégré au plan de Parc lors du renouvellement du label en 2008. Au vu du succès de cette expérience, le Parc a accompagné d'autres EPCI qui étaient concernés par un SCoT dans la réalisation d'un SADD afin de monter un réel projet politique de territoire.

La forte implication des élus dans sa réalisation a fait du SADD un outil très riche et porteur de projet politique. Pour les sept communes en superposition du SCoT de l'Albanais Haut-Savoyard, le Parc a accompagné la réalisation d'un SADD. Les élus se sont beaucoup impliqués et ont souhaité que le SADD soit consolidé juridiquement. Celui-ci a été intégré au document d'orientations générales du SCoT, approuvé en 2005.

Pour le SCoT de l'Arlysière, les communes hors Parc étaient intéressées par le travail engagé lors des autres SADD et ont souhaité aller plus loin. Le Parc a ainsi accompagné 14 communes organisées en deux EPCI. Les élus ne percevaient pas les enjeux et les grands principes du SCoT présentés lors de réunions publiques. Le premier travail a été d'explicitier tous ces sujets et de spatialiser les objectifs. Cela s'est traduit par la réalisation de SADD qui ont permis d'éviter la réalisation d'un schéma de secteur, long à élaborer et porté par le SCoT. Ces SADD ont été élaborés au 1/12 500 alors que les autres étaient au 1/25 000. Cette échelle plus précise a permis de réfléchir à plus de détails tout en étant suffisamment large pour établir des continuités écologiques. Les élus ont ainsi pris conscience que la gestion des coupures d'urbanisation et des corridors se faisait à l'échelle intercommunale. Les SADD ont servi à faire passer des idées du SCoT qui effrayaient les élus. Ces EPCI vont probablement élaborer un PLUi pour consolider le travail effectué car ils n'ont pas souhaité que les SADD soient intégrés au SCoT.

En parallèle, le Parc était impliqué dans la réalisation du SCoT. Au début il s'agissait d'une simple association en tant que personne publique associée ; comme cela fonctionnait bien, le Parc est allé plus loin dans sa participation au SCoT. Le SCoT de l'Arlysière est construit autour d'Albertville, ville porte du Parc. La vallée de l'Arlysière est un espace très contraint, urbanisé qui contraste avec les espaces ruraux du Parc. Il y a une croissance résidentielle importante qui grignote les terres agricoles. C'est la partie du Parc la plus touchée par ce phénomène. Parc et SCoT ont pu élaborer une réponse commune dans la manière de réfléchir à l'urbanisme. Ainsi derrière chaque zonage urbain, un projet opérationnel a été esquissé. De plus, l'élaboration du SCoT s'est faite après la révision de la charte qui est devenue plus précise sur les espaces agricoles. Cela a permis d'affiner le SCoT afin que celui-ci soit plus pointu notamment sur les corridors. Grâce à ce travail, ce SCoT, approuvé en 2012, va au delà de la loi SRU



© Parc naturel du Massif des Bauges

en fixant des objectifs de densification et en traitant des corridors.

Le SCoT de l'Arlysière et le Parc travaillent aujourd'hui en complémentarité, chacun avec ses outils, dans l'accompagnement des communes lors de la réalisation de leurs documents d'urbanisme et des études pré-opérationnelles. Les communes sont très demandeuses d'avoir les deux structures qui les accompagnent car cela leur apporte aussi des financements. De plus, avoir les deux visions permet d'aller plus loin sur les projets et d'inverser le regard que les élus portent sur leur commune.

2.2. Le paysage à la base des relations entre le Parc du Livradois-Forez, le Parc des Volcans d'Auvergne et le SCoT du Grand Clermont

Les Parcs des Volcans d'Auvergne et du Livradois-Forez sont tous deux concernés par un même SCoT, celui du Grand Clermont. Ils ont profité du renouvellement des chartes qui coïncidait avec l'élaboration du SCoT pour échanger entre les trois structures et réfléchir ensemble à l'avenir du territoire. Le projet partagé a été la co-construction du volet paysager du SCoT et des deux chartes. Il a été lauréat d'un appel à projet du ministère de l'Ecologie de 2008 sur les paysages périurbains.

Les communes du Parc représentent 50 pourcent de la superficie du SCoT mais seulement 11 pourcent de sa population. L'objectif du projet partagé était d'aboutir à une harmonisation du contenu des trois documents, au delà de la compatibilité. Le Parc du Livradois-Forez avait déjà mis en place son schéma paysager pour sa révision de charte tandis que le SCoT avait une approche pauvre sur le paysage et le Parc des Volcans d'Auvergne n'avait pas encore élaboré son schéma paysager. Le projet s'est déroulé en deux phases : construire une vision partagée puis approfondir et sensibiliser. Au cours du projet, plusieurs personnes sont intervenues : un photographe, trois paysagistes et un architecte.

La première phase a consisté en l'élaboration d'un tronc commun paysager avec une cartographie commune. Pour partager ce tronc commun et porter un autre regard sur le territoire, une seconde phase de sensibilisation poussée a été mise en place. Un voyage à travers les paysages urbains et ruraux a été organisé pour les élus. Les présidents des trois structures ont répondu présents. C'est une action qui a beaucoup marqué tous les élus et qui est devenu un rendez-vous annuel très demandé. Les élus se sont rendus compte qu'ils travaillaient sur des outils mais qu'ils ne connaissaient pas bien leur territoire.

Des différences persistent encore ce qui fait que les Parcs ont donné un avis réservé sur le SCoT malgré tout le

travail engagé. L'agence d'urbanisme, qui a élaboré le SCoT, n'était pas allée assez loin au regard de l'investissement fait, notamment sur la cartographie. Cela reflète la difficulté de travailler avec des personnes qui n'ont pas la même culture.

Suite à ce travail, un ouvrage a été publié : [Clermont au loin, chroniques périurbaines](#), pour partager les réflexions abordées lors de cette co-construction. Le livre a été pensé en trois parties : la première est un essai sur les paysages périurbains, la seconde relate le travail réalisé et la troisième est constituée de fictions périurbaines pour faire réfléchir les élus à certains espaces négligés, en présentant par exemple la transformation de parkings de supermarchés en zones de maraîchage. Une exposition photographique a été réalisée et conçue de manière participative. Lors de la phase participative, les gens ont pu inscrire sur des post-it des commentaires pour chaque photo. L'exposition a ensuite conservé ces annotations.

Ce projet a permis de sortir de la vision « Parc patrimoine » pour aller vers celle « Parc lieu de vie ». Il a également permis de diffuser l'ambition des Parcs à un entre-deux. Le partenariat a parfois été difficile à gérer car aucun pilote n'avait été désigné. Le financement apporté par l'appel à projet a permis le recrutement d'une paysagiste mais sa durée de deux ans a tout juste permis l'élaboration des outils. Un financement sur un plus long terme aurait permis d'aller plus loin. Une autre difficulté rencontrée a été le cloisonnement des structures et des métiers. Cette difficulté a été en partie levée par la mise en place d'un rituel avec une réunion tous les mois à la DREAL.

Suite à ce projet, les élus ont décidé de continuer à travailler sur l'ingénierie et sur la Trame Verte et Bleue. Pour l'ingénierie, le Parc du Livradois-Forez a créé l'atelier d'urbanisme. La cellule urbanisme du Parc, renforcée par un paysagiste et un urbaniste, anime une cellule de dialogue et d'échanges avec les communes et les communautés de communes. Le SCoT du Grand Clermont a recruté deux chargés de mission qui suivent la mise en compatibilité des documents d'urbanisme et participent



à l'atelier d'urbanisme du Livradois-Forez sur les aspects opérationnels.

2.3. Vers un partenariat poussé et une co-construction

La région Nord-Pas de Calais est très urbanisée et possède un réseau de transports dense. De plus, 24 pourcent du territoire est couvert par un Parc naturel régional. Lors des dernières révisions, les chartes ont été très volontaristes sur l'étalement urbain pour passer au niveau supérieur et accentuer la sensibilisation. Les moyens des Parcs ont été renforcés sur cette thématique. Au sein d'ENRx, les Parcs ont développé les projets VUQ (Vers un Urbanisme de Qualité) et RENOUEUR (Renouvellement Urbain Écologique en milieu Rural). 80 pourcent du territoire est couvert par un SCoT et huit SCoT sont concernés par un Parc.

Le Parc Scarpe-Escaut est l'un des plus peuplés. C'est un territoire ouvert, frontalier situé à 30 kilomètres de Lille. Il est concerné par deux SCoT qui recouvrent l'ensemble de son territoire, chacun correspondant à un ancien arrondissement. Le SCoT du Grand Douaisis a été approuvé en 2008 et celui du Valenciennois est en cours de réalisation. À cela il faut ajouter une spécificité régionale : la mission bassin minier qui accompagne les communes sur l'après mine et a donc un rôle pré-opérationnel.

En anticipation du SCoT du Grand Douaisis en 2004, le Parc a travaillé à la mutualisation thématique des données dont il disposait pour chaque commune. Ce travail préparatoire a profité au SCoT, mais aussi à la révision de la charte et à l'élaboration du SAGE, porté par le SCoT. Ce travail a été poursuivi sur le SCoT du Valenciennois.

Lors de la révision de sa charte, le Parc a voulu être cohérent et affirmer son positionnement vis-à-vis des autres documents existants, notamment le SCoT, en explicitant les limites de chaque outil. La charte a ainsi exprimé clairement qu'elle ne devait pas se substituer aux SCoT. Elle a affirmé la volonté d'une cohérence et d'une complémentarité avec le SCoT. Afin de partager les orientations et s'engager dans un partenariat, une convention a été établie entre le Parc et le SCoT d'une durée de trois ans renouvelable. Chaque année, le programme des actions est discuté. Ainsi, le SCoT est partenaire de la mise en œuvre de la charte. Lors de la révision de la charte, le Parc a également réfléchi à la composition de son syndicat mixte. Il a été modifié de sorte que les deux présidents de SCoT y sont membres statutaires avec une voix consultative.

Par ailleurs, Parc et SCoT ont choisi de coopérer sur d'autres axes thématiques, au delà des thématiques d'aménagement du territoire : le foncier, l'eau, l'agriculture, le paysage, le tourisme, le PCET, le suivi et l'évaluation. Une solidarité entre acteurs au delà de ces territoires

s'est développée afin qu'il y ait une synergie lors de la mise en œuvre : les commandes sont groupées, des travaux sont effectués en communes, etc. Cela nécessite pour chaque thématique le partage des termes utilisés et du diagnostic. Par exemple, pour le suivi et l'évaluation, une commande groupée a été passée pour faire une carte de l'occupation du sol au 1/15 000 et analyser l'évolution du territoire. L'information élaborée en commun permet de parler de la même chose avec les mêmes données, ce qui évite de nombreuses incompréhensions. C'est aussi un support de dialogue car il a fallu se mettre d'accord sur les termes employés et sur les catégories de données récoltées. Un autre exemple est l'élaboration des PCET. Le SCoT du Grand Douaisis porte son PCET tandis que le Parc porte le PCET qui concerne le SCoT du



© Anne-Claire Guillou - Parc naturel régional

Valenciennois. Les études ont été réalisées en commun, notamment le bilan carbone. Les pistes d'actions sont convergentes. De plus, un tronc commun a été réalisé pour les quelques communes concernées par les deux PCET.

Les préconisations de la charte en matière d'urbanisme ont été décryptées par le CETE qui avait déjà décrypté des SCoT. L'objectif était d'avoir un discours compréhensible par les SCoT et les services de l'État afin d'explicitier ce que les SCoT devaient prendre en compte. Le CETE a identifié 26 dispositions, dix sur la protection des espaces et 16 sur l'urbanisation. Ce travail a permis de vérifier la compatibilité des documents et d'exprimer les différences existantes sur des sujets non pris en compte par les SCoT (avant le Grenelle). Le CETE a constaté que des mesures du SAGE et de la charte du Parc n'avaient pas été reprises dans le SCoT ou insuffisamment. De plus la lecture d'une charte deux ans après sa révision peut être très différente du fait du renouvellement important des équipes du Parc, des SCoT et des services de l'État. Ensuite se pose la question de la mise en œuvre des principes énoncés. Par exemple, le Parc a indiqué dans sa charte des seuils d'artificialisation de l'espace qui ont été repris par les SCoT à l'échelle des arrondissements. Mais les dispositifs à mettre en place pour leur réalisation n'ont pas été choisis et ceux qui sont proposés ne sont pas partagés par tous.

Les difficultés mises en avant lors du dialogue sont l'imbrication des outils (Parc, SCoT, SAGE, etc.), les périmètres différents, les zones de recouvrement et l'évolution réglementaire et législative permanente. Par ailleurs, les documents n'ayant pas la même durée de validité, l'anticipation des renouvellements est nécessaire. La collaboration a permis le dialogue, la confrontation, la compréhension et la mutualisation des moyens. Les élus présents dans les syndicats du Parc et des SCoT n'étant pas les mêmes, il est donc nécessaire d'avoir des lieux d'échange.

III. Des pistes à développer pour l'avenir

3.1. Instaurer une réflexion inter-SCoT

Au vu de la superposition fréquente du périmètre d'un Parc avec plusieurs SCoT, la question de l'inter-SCoT prend tout son sens. Les Parcs ont un rôle de coordination à jouer. Pourquoi ne pas l'inscrire dans les missions réglementaires des Parcs ? Le gouvernement ne souhaite pas légiférer sur l'inter-SCoT car c'est un lieu de discussion qui doit se mettre en place sur la base du volontariat et non parce qu'une loi l'y oblige. Cela doit rester à l'initiative des territoires.



Dans les Alpes, une démarche inter-SCoT et Parcs naturels s'est mise en place en réunissant les Parcs et les SCoT du « Sillon Alpin ». L'objectif était d'avoir une réflexion à l'échelle d'une grande vallée afin d'améliorer son fonctionnement en ayant une vigilance particulière sur la biodiversité et l'urbanisme. Cette réflexion a fait l'objet d'un travail technique réalisé par un bureau d'étude mais elle n'a pas eu de portage politique. La démarche n'avance pas car les élus ne s'en saisissent pas.

3.2. Améliorer la compatibilité

La difficulté pour les Parcs naturels est que les SCoT sur certaines thématiques sont moins précis que les chartes. Il y a une perte de contenu qui est perçue comme une

régression par les Parcs d'où leur volonté de restaurer dans le code de l'urbanisme la compatibilité directe des PLU. Il est aussi nécessaire de sensibiliser les services de l'État au contenu des chartes et plans de Parcs. Il est plus facile pour eux de vérifier la compatibilité SCoT/PLU que charte/PLU. Ainsi, ils font appliquer le SCoT sans se préoccuper du contenu de la charte.

Les chartes de Parcs portent de nombreux éléments qui sont pour la plupart cartographiés. Cette cartographie pourrait être reprise dans le SCoT ce qui permettrait de limiter la perte d'informations.

Pour améliorer la compatibilité, il faut aussi repenser la gouvernance. Les élus des syndicats mixtes de SCoT ne sont pas les mêmes que ceux des syndicats mixtes des Parcs sauf exceptions. Des lieux de dialogues sont à créer pour que les élus réfléchissent ensemble à l'avenir de leur territoire. Des passerelles techniques puis politiques doivent se mettre en place. L'implication des élus dans les projets de territoire est à accentuer. Par exemple, dans le Parc des Grands Causses, depuis que le président du Parc est élu à la communauté urbaine, le Parc a beaucoup plus d'intérêt pour celle-ci.

3.3. Renforcer l'ingénierie territoriale

Une des difficultés à laquelle sont confrontés les Parcs est que les équipes techniques qui portent les SCoT sont souvent composées d'une ou deux personnes. Elles sont alors souvent peu disponibles pour construire une démarche commune. Par ailleurs, suite à l'approbation d'un SCoT, peu d'EPCI sont dotés d'une ingénierie suffisante pour le mettre en application. Les Parcs n'ont-ils pas une plus-value à apporter ?

L'État souhaite que les collectivités se dotent de réels projets d'aménagement du territoire. Pour ce faire, il est primordial de développer l'ingénierie territoriale. Or les finances publiques sont de plus en plus rares ; il faut donc mutualiser les ressources humaines. L'État va fortement inciter la réalisation de PLUi avec la délégation de la compétence urbanisme aux EPCI. Ceux-ci vont devoir développer leur ingénierie pour réaliser le suivi de la mise en œuvre des PLUi. Les équipes de Parcs peuvent jouer un rôle dans l'accompagnement des collectivités en les aidant à recruter ou à passer les marchés pour de l'assistance à maîtrise d'ouvrage ou de la maîtrise d'œuvre. Les outils de mutualisation comme les ateliers d'urbanisme sont à développer.

3.4. Entrer par le paysage pour parler d'aménagement du territoire

Le paysage est l'armature du territoire. Faire un projet de territoire sans regarder le paysage semble incohérent et inadapté. Or les SCoT ne parlent pas ou peu du paysage qui pourtant les enrichirait. Pour les Parcs, pour qui le

paysage est un élément fondateur, cela n'a pas de sens. Le ministère organise une rencontre en mai sur les liens entre SCoT et paysage, pour palier à ce manque.

Parler du paysage permettrait également de renouveler les approches et d'arrêter une appréhension parallèle de l'espace et du temps qui sclérose le territoire français. Trop souvent l'aménagement du territoire se limite à l'élaboration d'un zonage dont les limites varient peu au fil du temps.

3.5. Les pistes retenues par les ministères

• Synthèse de la DATAR

La DATAR retient trois enjeux des échanges de la journée. Tout d'abord, l'enjeu de gouvernance. Celle-ci doit permettre de favoriser les échanges entre élus et entre techniciens. La place des habitants et des acteurs économiques est aussi importante. Cela permettra aux territoires d'être porteurs d'un réel projet qui ne se limite pas à l'exercice formel de la planification.

Ensuite, l'enjeu d'ingénierie. C'est une thématique récurrente qui pose la question des moyens et de l'échelle pertinente d'intervention. Les EPCI en sont-ils le bon échelon ? Il est difficile d'y répondre au vu de la diversité des situations. Les Parcs ont une place à prendre.

Enfin, l'enjeu de l'échelle. Sur les questions d'échelles, la DATAR emploie le terme de « territoire pertinent ». La question du zonage est revenue régulièrement ainsi que celle de l'articulation des échelles et donc des territoires entre eux. La DATAR le voit sur des questions de service, d'accès au numérique, etc ; ce sont les zones de marges et les franges des territoires qui sont les plus intéressantes. Les Parcs ont un rôle à jouer pour prendre en compte, valoriser et faire entendre ces territoires.



« Aménager le territoire c'est prendre conscience de l'espace français comme richesse et comme devoir ».
Édgard Pisani, 1956

« L'aménagement du territoire, c'est la recherche dans le cadre géographique de la France d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique ».
Eugène Claudius-Petit, Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, 1950

• Synthèse du ministère de l'Égalité des territoires et du logement

Les différents projets présentés ont permis de souligner combien la boîte à outils d'aménagement du territoire

est complexe. Sa simplification est à l'ordre du jour mais c'est plus facile à dire qu'à faire. Le ministère se heurte aux compétences institutionnelles. Par exemple, la charte de Parc est approuvée par la région ; or celle-ci n'a pas la compétence urbanisme ce qui pose problème pour les chartes valant SCoT.

Au sujet des échelles, les 36 700 communes font partie de notre histoire, de notre culture ; on ne pourra pas les balayer d'un trait de crayon en quelques années. L'objectif est de faire monter en puissance les intercommunalités, ce qui est déjà une réalité dans certaines régions. Tous les ans un appel à projet est lancé pour le financement des PLUi. Le ministère reçoit chaque année une trentaine de dossiers et ceux-ci ne concernent pas que des communautés d'agglomération ; les communautés de communes font leur apparition.

Au sujet des aspects juridiques et réglementaires, la compatibilité n'est pas tout. Il faut aller plus loin par le développement de partenariats, de conventions, etc. Il ne faut pas se focaliser sur la compatibilité pour établir des relations de travail sereines en mutualisant les outils, les démarches et les financements.

Au sujet du paysage, il va être nécessaire de recruter des professionnels du paysage pour les SCoT. Les équipes des Parcs peuvent apporter des compétences et des savoir-faire. Il ne faut pas se restreindre à la protection du patrimoine paysager. D'ailleurs, la densification des territoires devrait être abordée sous l'angle du paysage. C'est le grand défi de notre société : maîtriser la consommation du foncier, renouveler la ville et densifier les territoires. Il faudrait inciter, voir obliger, les SCoT à réfléchir à la densification et aux formes urbaines par le biais d'une entrée paysagère.

• Synthèse du ministère de l'Écologie

Si la charte de Parc est ambitieuse, précise, à la hauteur des enjeux et de la richesse patrimoniale du territoire, il n'y a pas de raison qu'on sacrifie une partie de son contenu au profit de la simplification des normes. Par contre, les chartes ont une responsabilité de facilitation des documents d'urbanisme avec un effort de lisibilité des dispositions qui s'imposent à eux. L'opposabilité facilite et valorise le travail fait par l'équipe du Parc, c'est pourquoi le ministère l'a maintenu dans le code de l'environnement. Il est important de valoriser toutes les actions mises en œuvre au sein et à l'extérieur du réseau.

La loi biodiversité est en cours d'écriture avec les partenaires. L'objectif est de la présenter au conseil des ministres en septembre. Son titre 5 est au sujet des Parcs et reprend la contribution adoptée par le conseil d'administration de la Fédération des Parcs en décembre dernier. Une rencontre tripartite est prévue entre l'État, l'association des Régions de France, et la Fédération des Parcs.

Abbréviations

AOC	Appellation d'Origine Contrôlée
CAUE	Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement
CDCEA	Commission Départementale de la Consommation des Espaces Agricoles
DDT	Direction Départementale des Territoires
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DTA	Directive Territoriale d'Aménagement
DTADD	Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durable
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
FPNRF	Fédération des Parcs naturels régionaux de France
OAP	Orientation d'Aménagement et de Programmation
PCET	Plan Climat Énergie Territorial
PIAGE	Plan Intercommunal d'Aménagement et de Gestion de l'Espace
PLU(i)	Plan Local d'Urbanisme (intercommunal)
POS	Plan d'Occupation des Sols
PPEANP	Périmètre de Protection des Espaces Agricoles Naturels et Périurbains
SADD	Schéma d'Aménagement et de Développement Durable
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SDRIF	Schéma Directeur de la Région Île-de-France
SEM	Société d'Économie Mixte
SIAGE	Schéma Intercommunal d'Aménagement et de Gestion de l'Espace
SIG	Système d'Information Géographique
SRADT	Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire
SRCAE	Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Énergie
SRCE	Schéma Régional de Cohérence Écologique
TVB	Trame Verte et Bleue
ZAP	Zone d'Aménagement Prioritaire

Coordination :

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

Rédaction :

Caroline Scao-Baudez, paysagiste
caroline.baudez@ameter-paysages.fr

Réalisation graphique :

Anne Badrignans
badrignans.anne@gmail.com

Comité de lecture :

Nicolas Sanaa - Fédération des Parcs naturels régionaux de France
Caroline Scao-Baudez - Améter Paysages
Anne Badrignans - Graphiste-paysagiste

FEDERATION DES PARCS NATURELS REGIONAUX DE FRANCE

9, rue Christiani - 75018 Paris
Tél : 01 44 90 86 20 - Fax : 01 45 22 70 78 - E-mail : info@parcs-naturels-regionaux.fr

