

É T U D E



URBANISME ET PAYSAGE : INVENTAIRE DES METHODES ET OUTILS



Décembre 2006



Avec le soutien de :



Mairie-conseils
UN SERVICE



www.parcs-naturels-regionaux.fr



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

**Quand les paysages se banalisent,
Quand l'espace vient à manquer,
Quand l'urbanisation grignote et
galope...**

**Quels outils les Parcs naturels
régionaux proposent-ils pour
défendre les principes du
développement durable ?**

**Inventaire prospectif des actions et outils
mis en place par les Parcs naturels
sur la thématique de l'urbanisme**

Étude réalisée par **Mathilde KEMPF**
à la demande du réseau « paysage et urbanisme »

Sous la direction de Nicolas SANAA,
Chargé de mission aménagement du territoire
à la Fédération des Parcs naturels régionaux de France
Pôle Territoire

Diffusion Décembre 2006 et Janvier 2007

SOMMAIRE

1. Contexte de l'étude et rappel des éléments de départ	4
Problématique	4
Hypothèses de travail	5
Une démarche d'inventaire	5
Un regard critique et constructif	6
2. Des moments de rencontre et d'animation	7
Des visites de terrain	7
Une conférence technique	7
3. Quel intérêt les parcs portent-ils à la question de la maîtrise de l'urbanisme ?	9
Trois typologies de Parcs	9
Des enjeux partagés par la majorité des Parcs	11
Quelques outils et actions marquantes développés par plusieurs Parcs	11
4. Les démarches territoriales liées au paysage	13
5. Les actions auprès des publics : sensibilisation, formation, information	16
6. Les démarches liées aux documents d'urbanisme	22
7. L'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage sur les projets de développement, dans une visée opérationnelle	27
8. Les fonds d'aide sur l'urbanisme	30
9. Urbasage et paysnisme ?	32
Plusieurs façons d'aborder la question	32
Deux approches qui ont leurs intérêts et leurs limites	32
Des définitions complémentaires	32
À la question « paysage ou urbanisme ? », pourquoi ne pas répondre « projet » ?	33
10. Les questions en suspens	34
Les moyens affectés à ces missions dans les Parcs	34
Tout le monde parle-t-il bien de la même chose ?	35
11. L'urbanisme dans les parcs : un « truc » en plus ou un sujet de base ?	37
Les spécificités des Parcs, l'urbanisme et le paysage institutionnel français	37
Une approche culturelle de l'urbanisme	37
L'urbanisme en milieu rural : une place à prendre	38
Plaidoyer pour faire reconnaître l'urbanisme comme un sujet « Parc » à part entière...	39
Et si l'urbanisme durable était une obligation ?	39
12. Après l'inventaire...	40
Concrètement, par où commencer ?	40
Quelques idées à creuser...	40
13. annexes	42
Le questionnaire : construction et traitement de l'information	42
Conférence technique aux JN 2006 : « Théorème d'un village bien urbain »	42

1. CONTEXTE DE L'ETUDE ET RAPPEL DES ELEMENTS DE DEPART

Un Parc naturel régional est un outil d'aménagement du territoire. Chaque Parc développe sa politique selon son contexte géographique, naturel, patrimonial, politique... à travers sa charte. Depuis quelques années, un réseau « paysage et urbanisme » s'est structuré afin de confronter les points de vue, de connaître les pratiques, d'échanger sur les actions et les projets.

La Fédération des Parcs naturels régionaux souhaite se doter d'un diagnostic sur les outils et les pratiques des Parcs dans le domaine de la maîtrise de l'espace. Cet outil permettra d'améliorer la connaissance de ces modes d'intervention de façon exhaustive et rationnelle. Il participera à l'animation du réseau dont elle a la charge, en diffusant les idées et les pratiques.

L'objectif de cette démarche est aussi de mesurer si les politiques liées à la maîtrise de l'urbanisme sont ponctuelles et anecdotiques ou au contraire, si elles relèvent de problématiques partagées par une majorité de Parcs. En effet, certains Parcs récents ont été créés pour maîtriser l'urbanisation, mais la plupart des autres Parcs n'ont pas eu cette entrée. Il s'agit alors de mesurer la part que prennent les réflexions de maîtrise de l'urbanisme dans les pratiques quotidiennes des équipes de Parcs. Ainsi, la Fédération des Parcs disposera d'un état des lieux pour orienter ses actions. C'est pourquoi cette étude propose également des bases de ce que pourrait être le positionnement des Parcs naturels régionaux en matière de gestion de l'espace.

Problématique

Aujourd'hui, la banalisation des paysages habités et des modes de vie, et son corollaire, le risque de sanctuarisation des espaces naturels, touchent une majeure partie des territoires de Parc. Cela induit une perte de repères, une dénégation des spécificités et des caractéristiques des sites, une mise sous cloche des éléments de patrimoine qui tendent alors à perdre leur côté vivant et évolutif.

On ne construit plus à partir du paysage, mais seulement pour profiter du paysage. La logique fonctionnelle cède le pas à celle de consommation. Le rapport est inversé. Alors, le lien au territoire peut se rompre.

Au-delà d'une approche esthétique, c'est bien une question d'appropriation des lieux qui se pose. Techniquement, on peut tout faire n'importe où : construire des routes dans des sites accidentés, aplanir les sols pour y accueillir des constructions standardisées, etc. Le choix des sites est presque indifférent, interchangeable selon les opportunités foncières.

Le bon sens et la valeur du temps qui ont fabriqué nos paysages ruraux ont souvent été perdus. Il ne s'agit pas de tenir une posture passéiste pour autant. Peut-être pourrait-on tout de même réinjecter un peu de ce bon sens qu'on appelait « paysan » ? Il avait l'avantage de favoriser des aménagements qui s'adaptent parfaitement au contexte, d'être économe dans les investissements et l'entretien et d'être inscrits dans une logique à long terme. Des thèmes qui ont un écho plutôt intéressant avec le développement durable dont on parle aujourd'hui...

À ce titre, les territoires dits « ruraux » devraient faire l'objet de nouveaux champs de recherche encore peu explorés.

Dans ce contexte, les agriculteurs sont les premiers perdants des nouveaux aménagements puisque ce sont leurs terres qui sont les plus intéressantes : accessibles, planes, bien moins chères que les terrains à urbaniser. Dans les Parcs où la pression foncière augmente, ces logiques s'accroissent encore.

Les questions environnementales, la prise en compte de la biodiversité, la reconnaissance d'un terroir, la vision à long terme, la ressource en eau, la gestion des énergies, des déchets et des matières premières que nécessitent les aménagements à la construction puis à l'utilisation... sont des approches souvent jugées secondaires faces aux enjeux financiers et politiques que cela génère à court terme (échec électorale ?).

Cependant, une prise de conscience émerge timidement.

Hypothèses de travail

Des Parcs de plus en plus nombreux réagissent à cette situation avec leurs outils et leurs moyens. Ils peuvent jouer plusieurs rôles : réglementaire, conseil et accompagnement, sensibilisation, expérimentation et incitation.

Le rôle réglementaire des Parcs consiste en l'obligation de compatibilité entre la charte du Parc et les documents d'urbanisme. Ils sont à ce titre des personnes publiques associées à l'élaboration des documents d'urbanisme. Certains Parcs ont alors structuré leur charte autour de cette compatibilité, mais ça reste assez rare. Pour la majorité d'entre eux, ce rôle réglementaire ne suffit pas à gérer la question complexe de la maîtrise de l'espace. La multiplicité des acteurs, l'importance des enjeux et la réticence à s'engager dans des démarches alternatives, donc risquées quant à leur issue, ne facilitent pas la mise en application concrète des principes de développement durable dont les Parcs sont les défenseurs par essence. Ce rôle réglementaire n'est cependant pas à négliger car il est une bonne clef d'entrée dans le processus d'élaboration des outils de planification.

Le volet d'information et de sensibilisation vient utilement compléter ce dispositif et le rend en même temps moins rigide et plus ouvert. Il peut générer une ouverture d'esprit, un débat, un changement d'attitude.

Il reste enfin le volet d'expérimentation qui permet de tester des démarches, des politiques, de lancer des pistes. C'est une approche de recherche appliquée très riche car elle doit être tout de suite opérationnelle et concrète. Ces expérimentations peuvent se mener sur le terrain avec des professionnels, mais elles peuvent aussi s'ouvrir au monde étudiant (universités, écoles d'architecture, d'ingénieur ou de paysage). C'est à la fois un bon support de communication et de sensibilisation au côté des Parcs, et une mise en situation nécessairement formatrice.

Une démarche d'inventaire

Les actions menées par les Parcs naturels régionaux au niveau local répondent aux exigences de leur charte. Mais elles trouvent une utilité plus grande encore si elles peuvent être diffusées et faire l'objet de communication. En effet, en matière d'aménagement du territoire, il est essentiel pour les maîtres d'ouvrage de connaître d'autres expériences déjà réalisées pour oser passer à l'action. Actuellement, l'exemple prouve le réalisme d'une action. Et montrer par l'exemple pour donner des idées et des envies est un des moyens les plus efficaces de faire évoluer les pratiques.

Il s'agit alors de faire partager les expériences qui ont déjà été menées afin que les expérimentations déjà abouties ou engagées puissent nourrir la réflexion d'autres Parcs. L'objet n'est pas de donner une recette ou une méthode ficelée et figée, mais bien d'opérer le transfert d'expérience qui fait partie intégrante des modes d'intervention des Parcs. La Fédération des Parcs joue ici un double rôle : celui d'animation et d'information du réseau et celui de prospective pour mesurer les politiques émergentes dans les Parcs et s'en faire le relai au niveau national.

Pour ce faire, deux volets sont envisagés :

- un inventaire des outils dont se sont dotés les Parcs naturels régionaux pour intervenir sur la maîtrise de l'espace, et des méthodes qu'ils ont mis en œuvre. Cet inventaire a été réalisé à partir d'un questionnaire envoyé aux 44 Parcs,
- un regard critique et constructif à partir de cet inventaire dans le but, non pas de juger les résultats de tel ou tel Parc, mais de définir l'efficacité et la pertinence des outils développés selon un contexte donné.

Ce travail doit déboucher sur un outil pratique et opérationnel. Il pourra par ailleurs s'intégrer dans le centre de ressources de la Fédération et nourrir les débats sur l'extranet.

> cf. note explicative sur le questionnaire, sa construction et la façon dont a été traitée l'information, en annexe.

Un regard critique et constructif

(un regard critique, et pas un regard « de critique »...)

Il s'agira d'abord de définir une typologie des différents Parcs sur cette question, à partir des éléments issus de l'enquête. En effet, quelques Parcs ont été créés pour lutter contre l'étalement urbain ; certains subissent la pression urbaine sans vraiment l'avoir anticipée dans leur charte ; d'autres subissent un manque de pression foncière (phénomène de déprise) qui ne donne pas de vraie valeur au sol, etc.

Les outils mis en œuvre sont nécessairement différents selon la situation dans laquelle se trouvent ces Parcs. Il peut cependant être intéressant de les confronter car chacun d'eux peut apporter des réponses, donner des idées, ou au contraire mettre en garde contre certaines pratiques.

À travers la définition de cette typologie, il s'agira aussi de mettre en avant la variété des approches et des savoir-faire.

L'idée est de proposer un inventaire critique, dont le but est de prendre du recul et de faire la part des choses entre plusieurs situations :

- ce qui est spécifique à un Parc (lié à son contexte, sa configuration, la volonté politique locale, etc.), et non reproductible,
- ce qui peut être utilisé par d'autres Parcs, étant bien entendu que les résultats sont toujours particuliers et que seules les démarches peuvent être reproduites. Il ne peut être donné de recettes systématiques.

Par ailleurs, certaines démarches déjà testées peuvent être riches d'enseignement même si elles n'ont pas atteint les résultats escomptés, à condition que l'on puisse déterminer les causes de l'échec et proposer une alternative.

Cet inventaire critique vise à favoriser l'émergence de projet. Il doit donner envie d'aller au-delà.

Il ne faut pas non plus perdre de vue que les Parcs ne peuvent pas tout résoudre tout seuls. Par exemple, de nombreux Parcs ont travaillé sur la réouverture des paysages suite à la déprise agricole. Généralement, ces actions ont été organisées avec des agriculteurs chargés de défricher. Aujourd'hui, le développement de la filière bois pour les fournitures en plaquettes pour les chaudières bois offre une réponse très efficace à cette question d'ouverture de paysage, alors que cette solution n'avait pas été envisagée au début.

Il ne s'agit pas de minimiser l'action des Parcs mais plutôt de la resituer dans un contexte plus large. **C'est bien un diagnostic sur les besoins en matière d'aménagement de l'espace qu'il faut déterminer. Les outils développés sont des réponses données à un moment précis selon des contextes économique et culturel spécifiques.**

Parfois, des enjeux importants sont bien identifiés sans pour autant trouver tout de suite les outils justes. Par exemple, la densification des centres bourgs est souvent difficile à mettre en œuvre, même si différentes lois cherchent à la favoriser. La sensibilisation et l'accompagnement sont rarement assez forts pour permettre un passage à l'acte. Peut-être que ce sera l'augmentation du prix du foncier qui rendra cette solution évidente ? Cependant, si le Parc a anticipé ce besoin et mené des actions allant dans ce sens, lorsque la situation sera mûre, elle pourra se mettre en œuvre beaucoup plus efficacement car les esprits auront déjà été préparés.

Cette lecture critique se nourrira des définitions que les Parcs donnent des termes « urbanisme » et « paysage » qui sont généralement les intitulés des postes occupés par les agents des Parcs travaillant sur la question de la maîtrise de l'espace. Ces termes reliés à leurs actions permettront de mesurer si les Parcs parlent un même langage sur le sujet.

Il s'agit alors de bien identifier les objectifs que peuvent se donner les Parcs et leur Fédération, dans la limite de leur rôle et de leurs missions. Il ne faut pas non plus oublier le rôle des partenaires et autres institutions déjà impliquées sur ce sujet.

Ces exemples pourront servir aux différents Parcs naturels régionaux et pourraient aussi alimenter la réflexion d'autres territoires hors Parcs. Ainsi, les expérimentations pourraient être plus largement diffusées.

2. DES MOMENTS DE RENCONTRE ET D'ANIMATION

Les démarches d'enquête et d'analyse ont été nourries et complétées par des moments d'échanges permettant de prendre le temps de la réflexion et de la discussion.

Outre le volet d'animation lié à ces rencontres, les apports des débats sont retranscrits dans les tableaux et dans l'analyse des résultats, afin de connecter inventaire et témoignages.

Des visites de terrain

Des visites de terrain ont été organisées dans quatre Parcs afin de détailler les réponses apportées dans le questionnaire, de rencontrer les acteurs de terrain et de développer le positionnement des Parcs sur les questions d'urbanisme et de maîtrise de l'espace.

Les visites se sont déroulées :

- **dans le Luberon**, le 16/10/2006 : ce Parc a été créé pour assurer une maîtrise de l'espace, il a plus de trente ans d'expérience sur cette question et est doté d'un fonctionnement original, notamment avec une équipe très importante sur l'architecture et l'urbanisme et il mène une mission de maîtrise d'œuvre,
- **dans le Massif des Bauges**, le 8/11/2006 : c'est un Parc moteur impliqué depuis de nombreuses années sur ces questions, avec de nombreuses expérimentations et un fonctionnement plus « classique » que le Luberon. Il a entre autres développé une politique originale en s'appuyant sur les structures intercommunales en terme politique et d'ingénierie territoriale,
- **dans les Ballons des Vosges**, le 9/11/2006 : ce Parc très peuplé n'a pas anticipé dans sa charte le sujet de la maîtrise de l'urbanisme mais il expérimente diverses actions pour développer une prise de conscience, notamment sur le thème de la participation et de l'évaluation des politiques de maîtrise de l'espace,
- **en Oise Pays de France**, le 23/11/2006 : ce Parc très jeune créé pour maîtriser l'urbanisation est doté d'un très large panel d'outils et de modes d'intervention, dont une charte très pointue et un travail en partenariat fort avec CAUE, DIREN, DDE, SDAP.

Les visites dans le Luberon, le Massif des Bauges et les Ballons des Vosges se sont faites avec Nicolas SANAA, chargé de mission et animateur du réseau « paysage et urbanisme » de la Fédération des Parcs. Ce regard croisé a permis de relier l'expérience de terrain des Parcs, l'étude d'inventaire et sa mission d'animation de réseau et de prospective. Il a par ailleurs permis de construire la réflexion conjointement et d'affiner la démarche.

Les exemples divers de ces quatre Parcs donnent un tour d'horizon riche et varié à même de nourrir la réflexion de tous les Parcs. L'objectif n'est pas de faire de ces Parcs des références ou des exemples : d'autres Parcs ont mené des actions tout autant intéressantes et différentes. Il n'y a pas de hiérarchie ni de jugement de valeur derrière le choix de ces Parcs plutôt que d'autres.

Ces visites sont avant tout des supports de débat et de réflexion pour mener une analyse plus approfondie sur le rôle et le positionnement des Parcs sur les questions d'urbanisme. Et pour les Parcs visités, ça a été une occasion de montrer les acquis et les limites de leur politique...

Une conférence technique

Afin d'ouvrir le débat sur la maîtrise de l'espace et l'urbanisme en milieu rural, il a été proposé une conférence technique dans le cadre des Journées Nationales des Parcs naturels régionaux en

Camargue, le 4/10/2006. Elle s'intitulait « Théorème d'un village bien urbain » et a été présidée par Michel CURADE, Vice-président du PNR Narbonnaise en Méditerranée.

Il y a eu 70 participants dont 6 Présidents de Parcs, ce qui témoigne d'une prise de conscience et d'un intérêt accru des élus des Parcs sur cette thématique. Les débats qui ont suivis furent riches et argumentés. Ils ont permis un vrai échange sur le fond et ont montré que ces questions de développement urbain étaient légitimes pour les territoires de Parc.

> cf. texte de l'intervention en annexe et le diaporama support de l'intervention sur le CD joint

3. QUEL INTERET LES PARCS PORTENT-ILS A LA QUESTION DE LA MAITRISE DE L'URBANISME ?

Trois typologies de Parcs

Suite aux réponses faites dans les questionnaires, on constate que les attitudes des Parcs face à la question de la maîtrise de l'urbanisation sont très contrastées selon les contextes. Cela va d'une absence de traitement du sujet à la mission d'agence d'urbanisme, en passant par de nombreux intermédiaires...

On peut distinguer trois grandes familles de Parcs :

Les Parcs qui abordent peu le sujet de l'urbanisme :

Cela touche des Parcs avec une faible pression foncière qui rend le territoire assez préservé de l'urbanisation. Cela concerne **moins de 15 %** de Parcs.

Cette typologie de Parcs était probablement beaucoup plus représentée il y a quelques années encore. De nombreux Parcs ont précisé que la pression foncière était faible, voire nulle, il y a 5 ans environ et que la tendance s'inverse depuis peu, au point de devenir un sujet important à traiter.

Pour les quelques Parcs encore à l'abri de la pression foncière, la situation est alors assez simple : il y a peu de demandes et peu d'outils sont proposés. L'urbanisme est éventuellement traité pour gérer la compatibilité entre charte et document d'urbanisme mais ça s'arrête généralement là. « Pas d'entrée « urbanisme et paysage » forte et identifié. »²⁴

Les Parcs dont un des objets majeurs est la maîtrise de l'urbanisme :

Cela concerne principalement les Parcs franciliens et un Parc atypique. Cela commence à s'étendre à d'autres Parcs, notamment à travers les chartes en cours de révision. Aujourd'hui, **10 % à 20 %** de Parcs sont dans cette situation. L'écart de 10 % correspond à l'émergence de nouvelles chartes de Parcs qui affichent une gestion forte de l'urbanisme, alors que les Parcs concernés n'avaient pas été créés dans cette optique.

Dans ce cas aussi, la situation est claire : la demande d'interventions sur ce sujet est forte et le Parc se dote des outils nécessaires pour remplir cette mission. Cela ne signifie pas que tout est facile et que les conflits n'existent pas mais la légitimité du Parc sur cette question est acquise et reconnue. Il n'a pas besoin de prouver le bien-fondé de cette mission. Le Parc peut avancer.

La charte de ces Parcs est structurée et précise sur le thème de l'urbanisation. Cela signifie qu'il y a une forte prise de conscience des enjeux et de l'importance des actions à mettre en œuvre par les élus et les partenaires qui signent la charte. Le territoire est prêt et le travail des techniciens est déjà préparé et mieux reconnu, donc plus valorisé et compris.

Cependant, on constate plusieurs attitudes au sein de cette même catégorie de Parcs.

Certains préfèrent avoir une charte qui donne un cadre à la réflexion générale. Elle aborde alors l'ensemble des sujets propres à l'urbanisme et au développement durable, mais sans être doctrinaire. Elle dit ce à quoi les communes s'engagent sans donner d'interdits pour les responsabiliser. L'idée est de garder une souplesse et des possibilités d'évolution au cours des douze ans de validité de la charte. Pour ces Parcs, la charte est un projet de territoire, mais pas le seul.

D'autres Parcs ont des chartes qui peuvent parfois s'apparenter à un document d'urbanisme de type SCOT, avec des plans de Parcs contenant des zonages précis. Mais une charte de Parc sera toujours plus intéressante qu'un SCOT car elle est un contrat, pas un règlement. Ça laisse la porte ouverte à la discussion et à la réflexion pendant toute la durée de la charte.

L'exemple de la charte récente du Parc Oise Pays de France mérite d'être détaillée pour illustrer ce point. Lors de l'élaboration de la charte, chaque commune a réfléchi aux endroits où elle pouvait se développer logiquement et là où il était exclu d'aller, en tenant compte des logiques agricoles, environnementales et paysagères. Cela a donné lieu à des zonages dans le plan de Parc appelés méristèmes, à l'image des lieux où la plante croit avec un même code génétique. Il a derrière ce

terme, fréquemment repris au-delà des limites du Parc, une idée double : le lieu où on peut se développer, mais aussi la façon de le faire. Ce n'est pas un simple zonage.

Ces méristèmes ne déterminent pas le développement futur des communes. Ils sont une base de sensibilisation et de réflexion qui sera affinée lors des études urbanisées obligatoires avant le PLU. Ces limites peuvent être élargies, déplacées, supprimées selon les projets de la commune. C'est l'esprit qu'il est important de garder.

A travers cet outil, l'idée est de placer le projet à la base de la réflexion, avant d'entrer dans le réglementaire. Rien n'est défini à l'avance et tout reste à discuter, à débattre, à négocier. C'est conçu dans un objectif de contrôle, pas d'interdit.

L'exemple de ces Parcs est très intéressant pour les autres Parcs car ils développent des missions proches de celle d'une agence d'urbanisme et ont testé un panel très complet d'outils et d'actions, en veillant à leur complémentarité et leur articulation. C'est donc un support d'informations très riche.

Les Parcs dont ça devient l'objet sans que ce soit vraiment identifié :

Cela concerne une majorité de Parcs : de **60 % à 80 %**. Le chiffre de 80 % est une vision qui ne s'attacherait qu'aux chartes actuelles ; celui de 60 % prend en compte les évolutions déjà engagées dans les nombreuses chartes en cours d'élaboration. Cela montre bien la montée en puissance des questions liées à l'urbanisme dans les Parcs et leur prise en compte progressive dans les nouvelles chartes.

La situation est alors beaucoup plus complexe. Bien souvent, les Parcs concernés se trouvent dans un contexte de pression foncière grandissante qui n'a pas été anticipée dans la charte. Le Parc n'a alors pas été créé pour agir sur la maîtrise de l'urbanisme et il a du mal à trouver sa légitimité sur le sujet, d'autant plus que l'urbanisme reste une des compétences fortes des communes. Ce sujet de l'urbanisme peut paraître pour certains élus comme déconnecté des missions fondamentales du Parc.

Cela s'accompagne d'une prise de conscience très hétérogène des enjeux liés à l'urbanisme : les techniciens des Parcs font le constat d'une pression urbaine croissante, mais ce regard n'est pas toujours partagé par les élus qui ont du mal à accepter que le Parc se mêle de sujets très politiques, économiques et les concernant directement.

Les chartes sont alors assez floues sur le sujet. Elles abordent souvent l'urbanisme par une entrée en réaction : préserver les paysages, les entrées de village, maîtriser les extensions urbaines... mais sans forcément donner de pistes et d'outils précis pour y parvenir. On sent d'ailleurs un dépit dans ce que ressentent certains agents des Parcs sur le sujet : « sollicitation souvent trop tard »³², « pas concluant »⁸...

Cependant, le flou de la charte peut donner une liberté d'interprétation et d'actions que ne permettrait pas toujours une charte très précise. « Il faut aussi garder à l'esprit que cette problématique [l'urbanisme durable], fondamentalement multi thématique peut répondre à pleins d'autres orientations et mesures de la charte (qualité de vie, environnement, économie et filières locales). »¹

Enfin, de nombreux Parcs en cours de révision de charte précisent que les enjeux liés à la maîtrise de l'urbanisme seront plus forts et/ou plus précis dans les chartes à venir. « Je préfère parler de la future charte car il a été décidé en Bureau de commencer à l'appliquer dans les discours et dans les actions ! C'est devenu un thème central. »³ Cela confirme donc bien l'évolution de la prise de conscience.

Il y a alors plusieurs cas de figure :

- soit le Parc s'en tient à ce que dit la charte (généralement peu de choses) et travaille avec les Lois Paysage et SRU pour assurer la compatibilité entre charte et document d'urbanisme. On est alors dans une situation assez routinière. Cela ne signifie pas que cette action soit inutile (bien au contraire) ni qu'elle demande peu de temps ni d'énergie. En effet, la maîtrise de l'espace est un sujet très stratégique pour le développement des communes, pour lequel les élus n'ont pas toujours de formation. Le bon sens et de la sincérité propres aux chartes de Parc n'est pas toujours facile à concrétiser dans des démarches très réglementaires telles que les documents d'urbanisme.
- soit les techniciens du Parc prennent à bras le corps ce sujet pour le rendre incontournable pour le Parc : dans ce cas, il faut s'armer d'une forte volonté avec la sensation de lutter contre le

courant... Souvent, cette volonté est liée à une question de personnes qui sont motivées et veulent convaincre. Il faut alors que la charte le permette (c'est souvent le cas pour les chartes un peu floues) et il faut que les élus du Parc acceptent ce débat qui s'ouvre. Des expériences très intéressantes émergent dans ces situations car elles obligent à expliquer, à faire comprendre, à trouver l'argumentaire juste, à se requestionner, à inventer, à innover sans cesse, à tester, à essayer des outils, des approches, des expériences... Et finalement, on retrouve ici un des rôles fondamentaux des Parcs qui est d'expérimenter, de susciter des débats, de faire émerger des prises de conscience... L'essentiel est de garder la motivation sur le long terme car se pose inévitablement la question des moyens (financiers et humains) sans lesquels rien ne peut se faire... Une des situations très favorables dans ce contexte est lorsque se met en place un tandem entre un technicien et un élu du Parc : la légitimité de l'élu donne un appui à l'agent qui peut être force de proposition et avancer de façon constructive... Mais cela ne se décrète pas et ne s'anticipe pas... Il est question de relations humaines...

Dans les deux situations, on sent souvent un regard très critique sur ce thème de la part des agents des Parcs qui travaillent sur le sujet par conviction personnelle, qui « rament », qui ont le sentiment de passer beaucoup de temps et d'énergie pour peu d'effets, qui se sentent dépassés par l'ampleur de la tâche et ont généralement la sensation de travailler dans l'urgence, sans reconnaissance, dans un contexte frileux voire conflictuel.

Bref, le sujet est compliqué, perçu comme important par quelques techniciens, mais il reste lourd à gérer au quotidien.

Pour relativiser le sujet des chartes, plusieurs Parcs ont mis en avant le fait que des projets intéressants ont vu le jour suite à des rencontres entre techniciens de Parc, élus, partenaires. L'entrée n'est alors pas juridique mais relationnelle. Ça ne se planifie pas, ne s'organise pas et ne s'anticipe pas...

Des enjeux partagés par la majorité des Parcs

Pourtant, tous les outils et les savoir-faire sont là.

Un des aspects frappant à la lecture des questionnaires remplis par les Parcs, c'est que presque tous les Parcs se posent les mêmes questions sur la maîtrise de l'espace. Certains ont déjà testé des réponses et sont force de proposition, d'autres se questionnent et n'ont pas encore beaucoup abordé le sujet. Mais presque tous relèvent l'importance pour les Parcs d'être actifs sur la question de la maîtrise de l'espace.

Le contexte actuel d'urbanisation « folle », « débridée », « banalisée » est vécu par une majeure partie des territoires de Parcs. Le fait d'être un territoire de Parc ne change pas beaucoup des comportements uniformisés à l'échelle de la France : le rêve de la maison isolée et les modes de consommation et de déplacement (avec la voiture individuelle) sont très partagés.

La majorité des Parcs font le constat de l'importance de s'investir sur ce thème ; certains Parcs ont déjà acquis de l'expérience concrète et opérationnelle... Simplement, chacun reste cantonné à son territoire (et c'est son rôle), le « nez dans le guidon ». Une prise de position nationale permettrait probablement de fédérer ces expériences et leur légitimité dans le but de faire reconnaître ces missions comme des missions à part entière des territoires de Parcs, ce qui est déjà dit dans les Lois Paysage et SRU, mais qui n'est pas toujours mis en application au quotidien.

Regardons de plus près les apports des réflexions des Parcs sur la maîtrise de l'urbanisme...

Quelques outils et actions marquantes développés par plusieurs Parcs

Il ressort des questionnaires plusieurs types d'intervention qui méritent d'être relevés :

- soit parce qu'ils sont mis en œuvre par un nombre très important de Parcs : il est alors intéressant de voir les acquis de ce type de démarche,
- soit parce qu'ils semblent apporter des pistes de réflexion intéressantes à partager et faire connaître.

Les actions et les outils présentés ci-après sont tous susceptibles de nourrir la réflexion de nombreux Parcs, reproductibles et partagées par plusieurs Parcs.

Cinq types d'interventions ont été relevés :

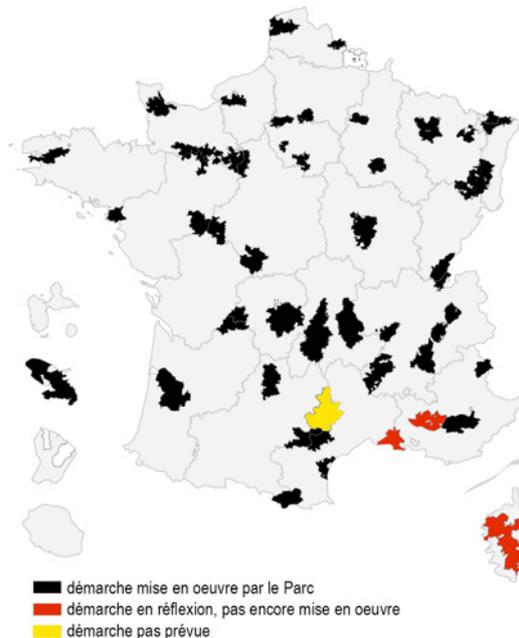
- les démarches territoriales liées au paysage,
- les actions auprès des publics : sensibilisation, formation, information,
- les démarches liées aux documents d'urbanisme,
- l'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage sur les projets de développement, dans une visée opérationnelle,
- les fonds d'aide sur l'urbanisme.

Les différents outils sont décrits séparément pour une plus grande lisibilité. Il ne s'agit cependant pas d'une collection d'outils dans laquelle on pourrait piocher systématiquement et indifféremment. Un outil répond à un contexte et à une demande spécifique. Les résultats sont rarement transposables, mais ce sont les démarches et les attitudes qui peuvent l'être.

Le chapitre sur les typologies (cf. ci-avant) et ceux sur les expériences détaillées (cf. ci-après) s'appuient sur des citations extraites des questionnaires des Parcs. Elles sont signalées par une numérotation qui renvoie aux Parcs ci-dessous :

1 Vosges du Nord	12 Narbonnaise en Méditerranée	22 Montagne de Reims
2 Ballons des Vosges	13 Morvan	23 Camargue
3 Loire-Anjou-Touraine	14 Haute-Vallée de Chevreuse	24 Armorique
4 Caps et Marais d'Opale	15 Grands Causses	25 Monts d'Ardèche
5 Causses du Quercy	16 Martinique	26 Périgord-Limousin
6 Brenne	17 Scarpe-Escaut	27 Verdon
7 Chartreuse	18 Landes de Gascogne	28 Millevaches en Limousin
8 Marais du Cotentin et du Bessin	19 Luberon	29 Brière
9 Oise Pays de France	20 Vexin français	30 Corse
10 Massif des Bauges	21 Volcans d'Auvergne	31 Pyrénées
11 Livradois-Forez		Catalanes
		32 Perche

4. LES DEMARCHES TERRITORIALES LIEES AU PAYSAGE



En bref :

Les démarches territoriales liées au paysage sont des outils intermédiaires entre charte et projet de territoire. Ce diagnostic transversal et pluridisciplinaire est utile pour développer une sensibilisation, une concertation et pour nourrir la réflexion.

Il n'est pas directement opérationnel en matière d'urbanisme.

Les enjeux liés à cette question

L'aménagement du territoire ne peut se concevoir au cas par cas : l'approche doit être transversale, globale et territoriale. Les diagnostics territoriaux servent d'outil de sensibilisation pour mettre en évidence les enjeux, les atouts et faiblesses des territoires. Ils comportent aussi un volet de fiches qui ciblent les actions à mener pour mettre en œuvre les conclusions du diagnostic. Ces outils s'accompagnent d'un fort volet de concertation locale et ne peut fonctionner qu'avec un partenariat structuré avec les acteurs locaux (élus communaux, intercommunautaires, institutions (DDE, CAUE, Chambres...), associations, agriculteurs...). Ils peuvent aussi faire l'objet de principes repris dans la charte pour leur donner une force plus importante. Par ailleurs, ce sont des démarches nécessairement intercommunales qui peuvent être riches d'enseignement par rapport aux modes de travail avec les intercommunalités.

Les réponses des Parcs

C'est un des sujets les plus traités par les Parcs, avec le suivi des documents d'urbanisme. De nombreux intitulés sont cités : observatoire photographique, observatoire du paysage, plan de paysage, charte paysagère, projet de paysage, atlas paysager, étude paysagère... Quels que soient les noms donnés à ces démarches, on retrouve des similitudes dans leurs objectifs et la vision critique qui en est donnée. C'est pourquoi je propose de les traiter dans leur ensemble, sans rentrer dans un débat trop fin par rapport aux intitulés de chaque outil.

Par ailleurs, la variété des approches et des ressentis en fait un sujet complexe à aborder. On peut distinguer trois types de points de vue à travers les réponses faites par les Parcs :

- les Parcs convaincus par l'utilité de la démarche,
- les Parcs motivés mais critiques et qui souhaitent faire évoluer la démarche,
- les Parcs plus perplexes quant à la pertinence de cet outil.

Détaillons un peu les raisons de ces approches et vues critiques si diverses, voire opposées.

Pour les Parcs convaincus de l'utilité de la démarche, les démarches paysagères sont souvent conçues d'emblée avec une visée opérationnelle. Le diagnostic de territoire s'accompagne d'actions concrètes, d'une mobilisation des élus et habitants.

Par ailleurs, ces approches « permettent de travailler à un niveau intercommunal et transversal. [Elles] augmentent effectivement le niveau de sensibilisation des élus. »². En effet, « tout le monde, en fonction de ses propres goûts, de ses propres connaissances, peut s'exprimer à propos du paysage et est capable de qualifier ce qu'il voit. C'est pour cela que les élus s'en saisissent assez facilement. »³.

De nombreuses déclinaisons concrètes font suite à ces démarches :

- des outils d'information et de sensibilisation, tels que les guides architecturaux, des expositions itinérantes, des publications...
- des actions de concertation : des rencontres, des débats publics, des travaux avec les classes...
- des applications concrètes de réouverture de paysage : avec la mise en place de troupeaux pour défricher et entretenir, de réflexions sur le foncier pour supprimer les micro-boisements...
- des applications dans les documents d'urbanisme : en débouchant sur des projets d'aménagement, sur l'élaboration de cartes communales, en alimentant le porter-à-connaissance des documents d'urbanisme, en donnant des orientations intégrées dans les documents d'urbanisme, « outils d'aide à la décision qui deviennent opérationnels, voire réglementaires = outils intermédiaires à la charte du PNR très utiles. »⁴, « en nourrissant les études urbaines préalables aux PLU. »⁹...

Ces démarches sont aussi une occasion de créer une animation dans les intercommunalités, de former les agents de ces intercommunalités aux problématiques du Parc pour qu'ils soient à même d'assurer un relais sur le terrain et de développer une ingénierie spécifique. Dans ce contexte, ces démarches sont portées localement et, de ce fait, sont attendues.

Pour d'autres Parcs, ces démarches sont menées mais posent plus de problèmes quant à leur concrétisation. L'écueil le plus fréquemment cité est l'absence de programme d'actions qui permet de se tourner vers l'opérationnel. Les démarches donnent lieu à des « études utiles et de qualité mais qui ont un caractère « d'état des lieux ». Elles n'ont pas donné suite à un programme d'actions. »⁵. Parfois, c'est le manque de participation et de mobilisation locale qui fait que l'outil n'arrive pas à trouver sa juste place.

On retrouve souvent un constat assez partagé sur la nécessité d'aller plus loin. Et de nombreux Parcs précisent qu'ils vont essayer d'améliorer la démarche pour la rendre plus opérationnelle. « Il manque une synthèse et des fiches actions pour le premier projet, de fait un peu difficile à mettre en œuvre car très général. Dans le deuxième en cours, on corrige le tir. »⁶

Un des sujets souvent cité comme devant faire l'objet d'un travail plus fin et plus opérationnel concerne les aspects bâti et l'urbanisme.

Pour une troisième catégorie de Parc, l'entrée par le paysage n'est pas la plus efficace. « L'urgence n'est pas là. Aucune charte de paysage ne remplacera la sensibilisation directe des élus à la gestion de l'espace (docs d'urba, urba opérationnel et réglementaire). »⁷.

La lourdeur de la démarche qui, pour être efficace, demande de nombreuses réunions et un suivi très poussé, fait aussi l'objet de plusieurs critiques. « Pas concluant : trop long, pas assez opérationnel. »⁸

Certains Parcs qui ont démarré avec des démarches de paysage non abouties, se sont ensuite recentrés sur le suivi des documents d'urbanisme qui est apparu plus concret et répondant à une attente directe des élus.

Ce qu'on peut en retenir

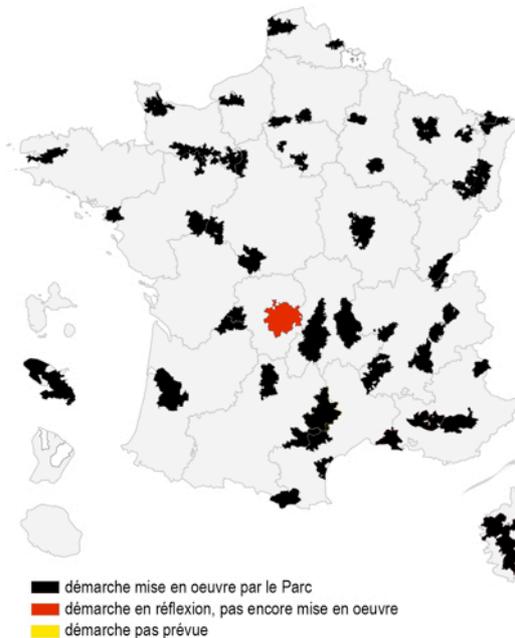
Les démarches paysagères préalables peuvent être un véritable soutien aux projets opérationnels. Avec leur approche globale et transversale, ils peuvent décliner la charte sur des portions de territoire plus fines. Ils sont une entrée pertinente pour croiser les regards sur un même territoire et comprendre les imbrications entre diverses logiques (agriculture, environnement, patrimoines, bâti, forêts...) à une échelle supra communale. Ils sont par ailleurs des outils d'animation sur le terrain pour créer un débat et une prise de conscience locale. Et s'appuient fortement sur les réseaux intercommunaux.

Encore faut-il avoir pu anticiper toutes ces facettes. Il faut que le territoire (élus, partenaires, techniciens mais aussi habitants) soient intéressés par cette approche. Ensuite, il ne faut pas perdre de vue que cela demande un temps d'animation et de suivi très important pour l'élaboration des démarches puis pour leur retranscription dans les projets opérationnels. Le meilleur des outils ne peut vivre s'il n'est pas porté, expliqué, concrétisé.

En matière d'urbanisme, c'est plus complexe. Il y a malheureusement bien souvent d'un côté, ce qui se dit et de l'autre, ce qui se fait. Dans les démarches paysagères, le volet non réglementaire permet une grande liberté de parole et de discussion propice à la sensibilisation. Elles apportent généralement à la question du développement urbain une réponse double : développer la sensibilisation (guides-conseils, animations, conférences...) et réaliser des documents d'urbanisme. C'est-à-dire agir sur la commande pour la rendre attentive et exigeante et agir sur les règles pour avoir une entrée plus ferme. Il s'agit alors de trouver le moyen pour que tout ne soit pas oublié lors du passage au réglementaire à travers les documents d'urbanisme. Certains Parcs réussissent cet exercice difficile, mais ce n'est pas le cas le plus courant.

Par ailleurs, les documents d'urbanisme accaparent déjà beaucoup les élus et il est parfois difficile de leur proposer une démarche supplémentaire parfois perçue comme « une étude en plus ». C'est donc dans l'articulation entre ces différents outils que tout peut se combiner efficacement.

5. LES ACTIONS AUPRES DES PUBLICS : SENSIBILISATION, FORMATION, INFORMATION



En bref :

Les moyens de sensibilisation développés par les Parcs sont très variés.

Lorsqu'ils sont créés :

- *ex nihilo* pour porter un message du Parc, ils demandent du temps, d'être répétés souvent sous des approches diverses. Aussi pertinents soient-ils, ils ne peuvent se suffire à eux-mêmes.

- à l'occasion d'un projet, ils sont très efficaces mais touchent peu de monde à la fois.

Les enjeux liés à cette question

Le rôle de protection des patrimoines est très fort dans les Parcs. Cela peut se traduire par une meilleure connaissance et une prise en compte de ces patrimoines. Cela demande aussi de s'intéresser à tout ce qui interfère avec eux : les aménagements d'espace publics, le développement urbain, l'économie agricole... Pour être complète, une approche sur le patrimoine ne peut se passer d'un travail sur les constructions neuves, les typologies architecturales, la gestion de l'espace, l'usage, les changements de fonction, le pastiche architectural, l'actualité des espaces et des lieux de vie... Sinon, ce serait comme accepter d'avoir une ferme typique parfaitement entretenue et de se dire que le lotissement banalisé qui va fleurir à côté est un mal nécessaire sur lequel on ne peut pas agir.

Si cet état de fait semble assez logique, il l'est beaucoup moins dans la pratique. En effet, il y a beaucoup d'a priori sur ces questions liées à l'aménagement du territoire. On imagine généralement pouvoir agir sur certains faits et on se résigne à d'autres. Tout ce qui touche au patrimoine est assez bien pris en compte localement parce que ça vient du territoire. L'image et la spécificité de la commune sont en jeu. Le lotissement standardisé, par exemple, est souvent accepté comme tel car il ne vient pas de la commune mais de personnes extérieures qui vont s'installer là. Ça laisse alors la sensation qu'on ne peut pas lutter contre ce type de pratique et qu'il est impossible d'agir. (cf. document joint sur les PLU et le développement durable).

Il faut donc bien agir sur les modes de représentation et bousculer les idées reçues, faire émerger des envies et des projets. D'où l'importance des actions de sensibilisation complémentaires aux suivis plus techniques.

Les réponses des Parcs

C'est ici aussi un sujet très traité par les Parcs car il remplit pleinement la mission d'information et d'éducation des publics propre aux Parcs. C'est un sujet qui fait l'objet d'une « demande importante »⁹.

On peut distinguer deux grandes familles d'actions de sensibilisation :

- les actions de sensibilisation émanant du Parc pour porter un message auprès des publics (grand public, élus, professionnels...). Ce type d'action peut se décliner de nombreuses façons : édition de documents de sensibilisation, organisation de manifestations, organisation de voyages d'études, création de support pour le débat, travail avec des étudiants... L'objectif est de « montrer qu'on peut faire autrement, qu'il y a plein de solutions. »²,
- les actions liées à des projets qui se mettent en œuvre : documents d'urbanisme, permis de construire, animation de groupes de travail....

Ces actions sont intéressantes car très variées. Chacune d'entre elles est testée par de nombreux Parcs et donne lieu à des critiques diverses, parfois contradictoires.

L'édition de documents de sensibilisation :

Ce type d'outils est très partagé dans les différents Parcs. On retrouve les termes de : documents de sensibilisation, guides, fiches techniques, cahiers de recommandations, cahiers techniques, posters, journal des habitants, inventaire, beau livre... Tous ces types de documents ne sont pas du même ordre. Certains ont une visée opérationnelle et technique, avec des conseils à mettre en application ; d'autres restent plus généralistes.

La part la plus importante des documents édités par les Parcs reste **les outils de type guide pratique**. Ils sont souvent conçus à l'échelle de tout un territoire (intercommunalité, Pays, Parc...). Ils sont généralement structurés en deux volets : un diagnostic et des constats, puis des conseils et des propositions pour aider à réfléchir et se positionner. Et ils n'ont pas d'approche réglementaire : cela leur donne une plus grande liberté de parole, sans exclure la possibilité de les annexer aux documents d'urbanisme.

Ce sont des documents soignés, attractifs, qui intéressent le public et qui sont attendus : « Les communes sont en attente forte d'une assistance Parc/CAUE. »¹⁰. Le relais et l'articulation avec les partenaires est presque tout le temps citée : les DDE mais surtout les CAUE, dont la sensibilisation est aussi une mission de base.

Les Parcs sont assez satisfaits de ces documents mais ils partagent très souvent le même constat : l'« évaluation de l'impact [est] très difficile »¹¹, les « documents de sensibilisation [sont] intéressants mais pas suffisants. »⁵.

Pour vivre et être connus, se pose aussi la question de leur diffusion : c'est un « bon outil de sensibilisation mais édité en quantité insuffisante. »¹². Cela a des incidences sur la forme de l'outil qui doit être facilement reproductible, à coût raisonnable. Certains font le choix de le distribuer dans toutes les boîtes aux lettres du territoire, de le diffuser par Internet, d'autres les mettent à disposition dans les mairies. Il s'agit alors de déjà faire passer le message car ce n'est pas toujours simple : « pas ou très peu de relais par les maires et secrétaires de mairies »¹³...

L'édition de guides et plaquettes ne peut se suffire à elle-même. Elle « demande des relais nombreux sur le terrain. »⁴. Ces relais peuvent être de plusieurs ordres :

- une animation auprès des publics ciblés, c'est-à-dire les élus, mais aussi les particuliers (cf. sujet traité ci-après),
- le lien avec ceux qui vont intervenir sur le territoire : la « nécessité d'une continuité dans la formation des artisans et d'une animation d'un réseau d'artisans. »¹².

L'organisation de manifestations :

Événementiel : plusieurs Parcs s'investissent dans l'organisation de cycles de conférences, de débats et manifestations publics, colloques, séminaires, etc. en se servant de support conçus par le Parc, en faisant intervenir des partenaires ou à l'occasion de projection de film, etc. L'objet est tout d'abord de sensibiliser dans un débat autour de thèmes que les Parcs souhaitent mettre en avant. Par exemple, un forum éco habitat peut « faire naître un désir de qualité environnementale pour faire bouger toute la filière. »¹⁴.

Outre le fait de montrer à travers ce type d'actions que le sujet est pertinent et que le Parc souhaite s'y investir, ces manifestations peuvent aussi aider à rassurer et créer une émulation. Aborder une échelle plus vaste permet de prendre du recul et de sortir des débats autour de cas trop particuliers. Alors que chacun croit agir isolément, il s'agit aussi de montrer que d'autres se posent des questions similaires ailleurs.

Un sujet simple d'accès : la question du langage et de la façon d'aborder des sujets parfois complexes est très importante dans le contact avec le public. Les Parcs sont appréciés pour ne pas utiliser de jargon techniciste. « Ils savent trouver le bon ton : pas trop généraliste, pas donneur de leçon », dit un élu du Parc du Massif des Bauges. Ces moments d'échanges peuvent être « efficaces

si [les] arguments [sont] pragmatiques et [avec un] accompagnement rapproché des porteurs de projet en synergie avec : commune, DDE, CAUE... »¹⁵. Il est important de regrouper des publics variés qui trouveront dans ces moments d'échanges des occasions de préciser leur collaboration et leurs projets. Cela permet de lier débat général et action sur le terrain.

Se pose aussi la question de la régularité et de la fréquence de ces actions qui peuvent devenir des rendez-vous et apporter une réponse intéressante pour arriver à mobiliser un public déjà très sollicité et très occupé par ailleurs. « Le cycle de conférences et de visites étalé dans le temps est une très bonne formule qui permet de constituer un groupe de « fidèles » qui assure une démultiplication bien vécue des relais d'opinion. »⁴.

Mais n'oublions pas que, quel que soit l'intérêt de ce type de démarche, cela demande une organisation importante. Et il peut « manquer d'effectifs pour la mise en place »¹⁶...

L'organisation de voyages d'études :

Les visites guidées de découverte à une échelle locale ou des voyages d'études plus lointains sont fréquemment proposés par les Parcs. Sont citées les mêmes caractéristiques principales que pour les conférences. C'est-à-dire : très riche d'enseignement, efficace, importance d'un rendez-vous régulier pour créer une habitude, nécessité d'associer les élus et partenaires locaux...

Les voyages montrent des réalisations, de l'opérationnel. Ils prouvent que c'est possible. On est dans le registre du visible et du tangible. « Ce qui marche le plus c'est sans doute la démonstration par l'exemple. »². Se pose alors la question des sites à visiter, surtout lorsqu'on s'intéresse à des sujets peu traités couramment, tels que l'urbanisme durable par exemple. Il faut parfois aller hors du territoire du Parc pour trouver des exemples convaincants. Le piège est de susciter ce type de réflexion : « c'est bien, mais ça ne peut pas marcher chez nous ». Il s'agit alors d'organiser des rencontres sur place avec les élus qui ont mis en œuvre les projets visités pour en comprendre les mécanismes. Il est aussi utile de toucher un public mixte (élus, professionnels, institutions, artisans...) pour susciter des débats parallèlement aux visites et pour relayer l'information après le voyage.

Les Parcs n'idéalisent pas non plus. Ce type d'action est « indispensable, mais demande un déploiement de moyens considérable. »⁴. Ces voyages ne peuvent toucher pas l'ensemble des acteurs des territoires : ne sont concernés que des petits groupes. Il est alors possible de restituer les enseignements du voyage pour les démultiplier et les partager. Par exemple, la Fédération des Parcs a organisé un voyage d'étude en Angleterre sur l'habitat écologique en partenariat avec un CAUE puis a conçu un diaporama largement diffusé.

Conception de supports pour animer le débat :

Certains Parcs conçoivent des expositions qui peuvent être itinérantes et empruntables par les communes. Sur l'utilité de ce type d'outil, les avis sont partagés entre : un « bon outil très apprécié du public : incite à la discussion. »¹² et « seulement 3 communes l'ont emprunté jusqu'à ce jour »¹⁴... Peut-être les sujets de la maîtrise de l'urbanisme sont-ils assez difficiles à exprimer de façon générale et suscitent-ils plus d'intérêt lors de l'élaboration d'un projet (projet de développement, élaboration d'un PLU, organisation de la concertation...).

D'autres outils de sensibilisation sont créés par certains Parcs en appui à la réflexion. Par exemples, des diaporamas pour organiser des formations qui « sont proposées au moment du suivi des PLU quand on sent qu'il y a intérêt de la part des élus. »¹. Se pose ici la question de l'accroche : pour être efficace, l'action doit être attendue. Ce qui rend des outils de ce type assez délicats à réaliser puisqu'ils doivent répondre à un cas particulier et, pour des raisons de coût et de temps de travail, doivent aussi être réutilisables... C'est peut-être pour ces raisons que ce type d'outil est assez peu développé par les Parcs, qui concentrent leur action sur les documents de sensibilisation, les manifestations publiques et le suivi des projets.

Travail avec des étudiants :

De nombreux Parcs travaillent avec des écoles d'enseignement supérieur. L'entrée est alors double : le Parc contribue à la formation de futurs professionnels et il alimente la réflexion du territoire. Ce type de partenariat est principalement organisé dans plusieurs situations :

- l'alimentation de la réflexion du Parc : « intéressant à titre pédagogique et aussi pour « débroussailler » de nouvelles pistes. »⁴,

- l'animation du territoire et faire émerger une prise de conscience : « démultiplier le message de sensibilisation du Parc. »¹⁷,
- en préalable à un travail avec des équipes de professionnels dans un objectif opérationnel, pour préparer le terrain, élaborer un préprogramme et aider les élus à se poser de nombreuses questions avant de s'engager. Cela nécessite de préparer « la suite d'un travail avec les étudiants quand [il] donne lieu à de nombreuses productions > à intégrer dans la convention dès le départ. Penser à multiplier tant que possible les contacts entre les étudiants, les élus et les habitants. Ce n'est pas gratuit et ce n'est pas opérationnel, alors il faut le faire avec des gens motivés pour que ça ne reste pas dans des cartons. »².

Ce type de démarche peut être passionnant, mais il n'est pas simple à gérer et à organiser. La « sensibilisation d'acteurs (élus, association) à travers le travail d'étudiant [est] à double tranchant, travail d'investigation de haut niveau intéressant mais difficile de l'appréhender en fonction de la culture des acteurs. »¹⁸. Le Parc a un rôle d'interprétation, de lien avec le territoire à mener car un travail d'étudiants ne peut se suffire à lui-même (et ce n'est pas son rôle). Il est alors important de ne pas négliger cette phase de suivi du Parc.

Animation de groupes de travail :

Il ne s'agit pas seulement pour un Parc de déterminer seul ses objectifs et ses enjeux. Si les élus et les professionnels qui interviennent sur le terrain ne les connaissent pas, ou mal, il sera bien difficile de mettre en œuvre les principes défendus par le Parc. Ainsi, c'est un véritable réseau local qu'il s'agit d'organiser afin que tous connaissent les actions du Parc et s'inscrivent dans cet esprit, même si chaque demande reste spécifique.

Plusieurs Parcs répondent à cet enjeu en mettant en place des groupes de travail liés à un projet précis, ou des commissions qui s'inscrivent sur le plus long terme. Ce sont de formidables lieux de débat et de discussion très concrets car ils s'attachent à des sujets qui concernent directement les participants.

Plusieurs types de groupe de travail peuvent être organisés :

- les réseaux des institutions pour se coordonner, apprendre à travailler ensemble. « Ça au moins eu le mérite de se connaître : bonnes relations entre techniciens depuis ce temps là. »³,
- les réseaux d'élus et partenaires pour débattre de sujet de fond : « la fréquence permet de maintenir une habitude de rencontre et crée une émulation. L'animation et l'existence de cette commission est possible grâce à un fort investissement en temps... »¹⁰,
- des groupes de travail transversaux (élus, partenaires, associations...) liés à un projet précis : charte paysagère, PLU, projet d'extension... avec des réunions-débats de restitution,
- des moments de formation des élus sur le développement durable, sur la traduction de la Charte du Parc dans les documents d'urbanisme...
- « un « travail à long terme au fil des réunions d'élaboration des documents »²⁶.

Le manque de temps est un des freins à de nombreuses actions de sensibilisation. Mener des actions de sensibilisation à travers des projets et des démarches existantes permet de faire d'une pierre deux coups : sensibilisation appliquée et accompagnement de projet. Cela donne aussi lieu à des démultiplications : « démarche qui va dans les mois à venir se poursuivre auprès des instructeurs ADS de la DDE. »⁵

Les Parcs qui ont mis en place ce type de réseau ont tous une vision très positive de leur apport et aucun n'a parlé de remettre en cause ce type d'animation. « C'est dans ce domaine qu'il faut mettre le paquet. Il faut remettre les élus au centre de la réflexion. »¹.

Suivi des permis de construire :

Le suivi des permis de construire n'est pas à proprement parler une action de sensibilisation, mais elle peut, au cas par cas, favoriser une sensibilisation car il s'instaure un dialogue et un échange à partir d'un cas concret.

Les Parcs réagissent de façon très diverse et contrastée face à la question du suivi des permis de construire. Certains ont basé leur politique d'intervention autour de cet outil en lui donnant un « équivalent 3 temps pleins »¹⁹ ; d'autres le jugent inadapté, une « action inefficace et chronophage »¹¹, une « usine à gaz sans intérêt »⁷. Cependant, de nombreux Parcs sont confrontés à cette demande et répondent avec leurs outils et leurs moyens.

Certains ont tenté de travailler sur ce sujet, mais ont du réorienter leur action, compte tenu du temps nécessaire et du manque de résultat que cela produisait. Le nombre de dossiers à traiter est très important et la consultation en bout de course est « comme tous les avis : trop tard dans la

procédure, et pas assez de temps pour les faire ! »²⁰. Cette critique sur les avis consultatifs est reprise par de nombreux Parcs. En effet, l'action devient pertinente lorsqu'il est possible de « détecter les porteurs de projets le plus tôt possible, nécessaire synergie avec subdivisions, chambres consulaires, CAUE... »¹⁵. Ici aussi les partenariats techniques ou institutionnels sont indispensables pour relayer et coordonner l'action du Parc.

Le fait d'être associé en fin de démarche n'est pas efficace. On retrouvera ce travers dans le suivi des documents d'urbanisme. « Je ne perçois pas vraiment d'intérêt dans la censure des permis de construire. C'est souvent trop tard pour faire passer un message positif. Rares sont les pétitionnaires qui remettent leur projet en question quand ils ont le prêt et les plans (je ne sais pas si on peut leur en vouloir). »¹

Le suivi des permis de construire pose par ailleurs rapidement la question des moyens, notamment humains, pour le mener à bien. Mais la « demande d'intervention au niveau de l'instruction des permis de construire [est] de plus en plus fréquente de la part des élus. »⁵.

Face à ce constat assez critique et pour répondre aux attentes du terrain, plusieurs Parcs s'investissent dans ce type de démarche, soit :

- en recentrant leur action avec un conseil « limité au patrimoine bâti »⁶, ou « concentré sur les lotissements qui touchent plusieurs constructions ou sur les secteurs à enjeux paysagers forts (entrée de ville, quartier). »¹⁸, ou encore en s'arrêtant à quelques cas prioritaires et ponctuels,
- soit en organisant des partenariats : « une démarche de concertation entre tous les services est envisagée de façon à rédiger ensemble un arrêté qui est cohérent à tous les points de vue (juridique, paysager, architectural...) sur les dossiers les plus sensibles : une façon de prioriser les efforts de tous sur les cas qui le méritent. »²¹. Les partenaires incontournables sont les DDE, « indispensables pour une meilleure efficacité »¹³, et les CAUE pour le conseil.

D'autres Parcs organisent le conseil comme le ferait un CAUE. Ce sont alors des actions très bien perçues par les communes car elles permettent au Parc d'être très présent au quotidien, de garder le contact et de créer des habitudes de travail. « C'est un moyen consommateur de temps, mais assez efficace, pour observer continuellement la nature des constructions sur l'ensemble du territoire. Pour établir des contacts avec la population et les maîtres d'œuvre. »²².

Cela nécessite par conséquent des moyens importants pour que ça puisse être fait le plus en amont possible. « Le conseil se développe de plus en plus grâce au bouche à oreille. Davantage de communication serait certainement un plus mais se poserait alors la question du temps et de la disponibilité du chargé de mission pour répondre à la demande. »²³.

Par ailleurs, les Parcs ne sont pas tous dans des situations équivalentes sur ce sujet. Pour le conseil aux particuliers, peut-être plus encore que pour d'autres actions, la taille du territoire et le nombre d'habitants peuvent rendre une intervention de ce type réaliste ou totalement utopique.

Ce qu'on peut en retenir

Qu'est-ce qui fait qu'à un moment une idée passe ou ne passe pas ? La culture n'est pas seulement une information ni de la communication. Montrer des exemples, donner envie... sont cependant des entrées en matière intéressantes pour préparer le terrain et les esprits. L'objectif est de rendre attentif, de mettre le doigt sur des aspects précis chers aux Parcs, d'apporter une culture, une ouverture d'esprit, de susciter un débat... Cela ne permet pas toujours de déboucher sur des réalisations concrètes, mais c'est une préparation préalable, un point de départ incontournable, un des premiers maillons de la chaîne.

Ce type d'intervention est très important et légitime dans les Parcs, une des missions de fond, qui peut se rapprocher de ce que font les CAUE, mais sans l'apport pluridisciplinaire et sans la philosophie affichée de développement durable propre aux Parcs.

Les Parcs ne peuvent pas résoudre tout, tous seuls. Les actions de sensibilisation nécessitent souvent un partenariat étroit avec les autres acteurs du territoire, afin de coordonner les approches et de montrer que l'ensemble des démarches vont dans le même sens, avec leurs spécificités. Cela renforce la crédibilité et permet de démultiplier l'action.

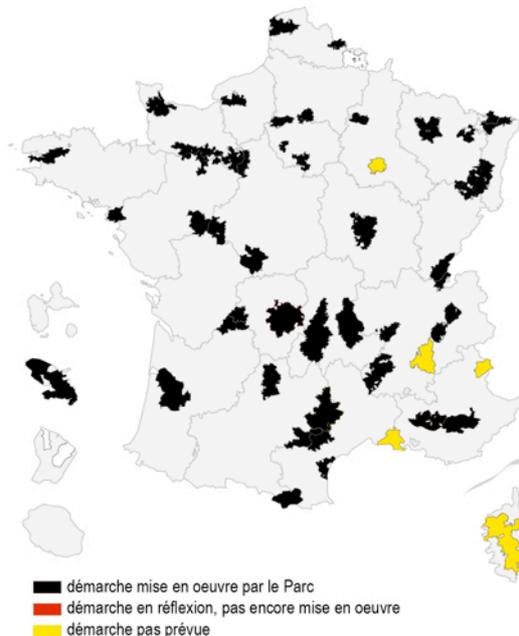
Une des limites de ces outils est leur aspect non réglementaire, qui n'impose rien. Ainsi ces actions ne sont pas toujours prises au sérieux et peuvent être vues comme des approches en plus, annexes... Cependant, cet aspect non contractuel leur permet d'avoir une grande liberté de parole, sans tabou, qui est fondamentale. Cette distance par rapport au réglementaire met en avant l'importance de l'humain et du relationnel.

Il ne faut pas perdre de vue que l'ensemble des actions qui ont été traitées précédemment nécessitent beaucoup de temps et de moyens. Elles sont basées sur le contact et la réactivité. Cela ne peut se faire sans effectifs...

Les actions de sensibilisation touchent bien souvent le public déjà intéressé. Les Parcs répondent à cet état de fait par une grande variété de modes de sensibilisation et d'entrées pour toucher le plus de gens possible. Les outils les plus efficaces sont ceux qui répondent à une attente. L'objectif est alors de donner envie...

C'est dans l'articulation des différents outils que les résultats peuvent émerger. Il n'y a pas d'outil unique ou miracle, mais une combinaison à adapter selon le contexte du territoire et la demande. Cela peut être long...

6. LES DEMARCHES LIEES AUX DOCUMENTS D'URBANISME



En bref :

Le suivi des documents d'urbanisme est une entrée incontournable, voulue par l'État.

C'est une étape clef où le Parc peut trouver sa place utilement s'il dispose de personnes capables de s'y investir au quotidien. Une charte structurée pour travailler sur ce sujet peut faciliter la tâche.

Avec la Loi Paysage de 1993, les chartes de Parcs devaient être compatibles avec les documents d'urbanisme. Avec la Loi SRU de 2000, les Parcs sont des PPA (personnes publiques associées) et à ce titre ont une place légitime dans l'élaboration des documents d'urbanisme : carte communale, PLU (plan local d'urbanisme), SCOT (schéma de cohérence territoriale). Ces documents sont en effet cruciaux car ce sont eux qui vont déterminer ce qui se fera ou non (de façon réglementaire) sur le territoire en matière de bâti, d'aménagement...

Il ne faut pas perdre de vue que les règles ne peuvent à elles seules tout résoudre car elles ne permettent pas de développer une culture. Ces Lois signifient cependant que l'État souhaite que les Parcs s'investissent dans ces questions de maîtrise de l'urbanisme et de qualité des espaces.

Les enjeux liés à cette question

Les SCOT sont des documents de planification globale qui envisagent des entités de territoire dans leur ensemble et de façon pluri-thématique, à l'image de ce que fait une charte de Parc. Par ailleurs, une majeure partie des Parcs est concernée par une superposition avec les périmètres de SCOT. Ils se structurent généralement autour d'une agglomération et englobent des territoires plus ruraux, dont des portions de territoire de Parc. L'enjeu est de faire appliquer la charte. C'est aussi une occasion de travailler sur le lien urbain / rural en coordination, plutôt qu'en juxtaposition voire en superposition. L'influence des agglomérations sur leurs territoires périphériques en matière de développement urbain est évidente. Les SCOT sont donc une entrée pertinente pour les Parcs qui se retranscrira à l'échelle des documents d'urbanisme communaux puis des projets opérationnels.

Il existe aussi une autre approche que celle de PPA : certains Parcs peuvent porter eux-mêmes des SCOT, notamment depuis la loi d'avril 2006 «Parcs nationaux, Parcs marins et Parcs naturels régionaux ». Le lien entre action du Parc et SCOT est alors évident.

cf. étude Fédération PNR : « Le SCOT : un outil d'aménagement du territoire au service du projet du Parc » (février 2005).

L'échelle communale n'est pas toujours la plus pertinente pour aborder la question des documents d'urbanisme car on ne peut pas travailler pertinemment sur l'évolution d'une commune en ignorant les projets prévus dans les communes avoisinantes... L'imbrication SCOT / PLU devrait garantir cette cohérence, mais dans les faits, les démarches communales sont celles qui touchent le plus les élus car elles parlent du territoire dont ils ont la gestion immédiate. Les démarches communales correspondent alors à une forte attente du terrain. En effet, ce sont les maires qui restent responsables de ce qui se fait sur leur ban communal, et ce sont eux qui instruisent les permis de construire. Cette échelle communale est donc importante à aborder, malgré ses limites évidentes... Il ne faut par ailleurs pas se dire que tout est gagné si on arrive à travailler sur les documents d'urbanisme (cf. document joint sur la jurisprudence liée au R111-21), mais si on n'agit pas à cet échelon, il est ensuite bien difficile d'intervenir sur ces questions.

Les réponses des Parcs

Les SCOT :

Globalement, peu d'outils spécifiques sont développés par les Parcs pour travailler sur les SCOT. Il s'agit généralement de transmission d'informations et de données (porter-à-connaissance, inventaire...) et de participation aux réunions.

Les moments d'échanges lors des réunions sont aussi l'occasion d'intégrer des outils développés par les Parcs, par exemple les chartes ou plans de paysage. Ces rencontres sont aussi des opportunités pour sensibiliser sur les thèmes contenus dans la charte. Elles peuvent devenir une explication commentée de la charte plus vivante. Mais « le SCOT est réglementaire, donc plus rigide que la charte : on est censé avoir tout pensé à l'avance et il n'y a pas d'outil de négociation. »⁹

Les avis sur la pertinence de l'action du Parc sur ce sujet sont très partagés. Ils vont d' « effets limités »²⁴ à « bonne appropriation »¹⁰. Cela dépend :

- de la possibilité de suivre avec assiduité aux réunions d'élaboration : elles sont nombreuses, sur un pas de temps long, et sollicitent des compétences différentes selon les thématiques abordées,
- des relations avec les partenaires et la possibilité d'avoir des débats.

L'opportunité pour les Parcs de porter un SCOT a été saisie par peu de Parcs pour le moment. Elle demande des moyens très importants pas toujours en adéquation avec les structures des équipes...

Entre PLU, SCOT et démarche globale :

Plusieurs Parcs incitent à la réalisation de PLU intercommunaux. Ils ont encore peu de recul sur leur pertinence, de façon générale.

Sur la question de l'intercommunalité en urbanisme (seule approche garante d'une véritable cohérence des projets), certains Parcs ont développé une démarche originale, appelée SADD (Schéma d'Aménagement et de Développement Durable) dans le Parc du Massif des Bauges par exemple. Cette expérimentation mérite qu'on y prête attention. Des outils similaires sont par ailleurs cités par d'autres Parcs.

Il s'agit d'une démarche incitative qui aborde la question du développement des communes à une échelle intercommunale. C'est une étude qui peut s'apparenter à un PADD (projet d'aménagement et de développement durable) intercommunal, sans le volet réglementaire. La démarche part des questionnements des communes sur le développement, l'aménagement et l'opérationnel. L'échelle intercommunale permet de mesurer les incidences des actions d'une commune en matière d'aménagement du territoire sur le territoire des autres communes. Cela occasionne débat et responsabilisation. Malgré la réflexion intercommunale, les PLU se déclinent ensuite au niveau communal : les structures intercommunales n'ont pas la légitimité des élus communaux et la compétence des permis de construire reste au niveau communal.

Cet outil a permis de fédérer des communes qui avaient peu d'habitude de travail en commun et avec des contextes différents. Il a identifié le territoire et a aidé à passer d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projets. Il permet de décliner concrètement la charte et constitue un bon outil de travail pour l'élaboration des PLU ou des SCOT (le SADD peut nourrir la réflexion ou être intégré tel quel). Il y a des allers et retours entre les échelles et les outils pour répondre au mieux à la demande. PLU, SADD, SCOT et projets opérationnels sont liés et interdépendants.

L'assistance à la réalisation des PLU :

Une très grande majorité de Parcs sont actifs pour assister les communes alors de l'élaboration de leur PLU. Ils développent de nombreux outils spécifiques pour mieux prendre en compte les objectifs de la charte, et de façon plus générale, « arrêter l'hémorragie, monter le niveau, faire des choses plus logiques. »².

Quelques outils et moyens d'action les plus fréquemment cités, par ordre de fréquence décroissante :

- avoir une présence la plus assidue et systématique possible lors des réunions de travail, pour aider à la traduction de la charte et de ses outils et pour être auprès des communes lors de leurs projets,
- intervenir le plus en amont possible, notamment à travers un porter-à-connaissance « Parc », parfois écrit en partenariat avec la DDE et qui peut faire l'objet d'une restitution/explication sur le terrain avec les élus,
- inciter et assister pour l'élaboration d'études complémentaires (avec un financement spécifique) : diagnostics paysagers plus complets, études paysagères et environnementales communales ou intercommunales, études d'aménagement urbain et/ou de requalification villageoise, orientations d'aménagement, études urbaines,
- aider à la rédaction de cahier des charges encadrant la démarche, éventuellement en collaboration avec la DDE,
- se servir d'une commission d'élus donnant un avis sur les PLU arrêtés comme lieu de débat sur les documents arrêtés,
- animer des sorties sur le terrain et organiser des rencontres thématiques,
- proposer des diaporamas de sensibilisation pour les conseils municipaux,
- diffuser des fiches expliquant la compatibilité avec la charte,
- intervenir dans les réunions publiques,
- animer un module participatif des habitants (entretiens...).

Malgré cet investissement fort, la majorité des Parcs ont un regard assez critique sur la qualité des documents d'urbanisme, et ce, à des niveaux très divers :

- sur la compatibilité avec la charte : « l'impact [est] limité car les P.O.S. des communes bougent peu, hors beaucoup ont des règlements mal adaptés aux objectifs de la charte (implantation, densité...). »¹⁴,
- sur les bureaux d'urbanisme qui interviennent et la « difficulté pour réunir les compétences pour faire de bons documents d'urbanisme. »¹¹,
- sur le déroulement de la démarche avec une déconnection entre les intentions et le volet réglementaire (le seul qui soit contraignant) : « difficultés de transfert du projet de développement durable au règlement. »²⁵ ; « dès que l'on aborde le travail sur le zonage à l'échelle communale, on a l'impression que ce qui a été fait avant est oublié... »²⁶,
- sur la pertinence et l'utilité de l'avis final, dont l'évaluation est bien difficile.

Cependant, aucun n'a proposé d'arrêter d'accompagner les communes qui élaborent leur document d'urbanisme. Au contraire, les Parcs recherchent des solutions pour améliorer le contenu des documents et optimiser leur investissement en temps :

- intervenir le plus en amont possible : « définition du cahier des charges, aide au choix du bureau d'études [...], renforcer la sensibilisation et l'information sur les documents d'urbanisme (rôle, limites, contraintes, procédure...). »⁵,
- trouver le moyen d'être plus présent dès le début. « La participation aux réunions de commission est extrêmement chronophage. Avec du recul, je pense qu'il faut être très présent au début pour sensibiliser les élus aux enjeux de l'élaboration d'un PLU. En même temps les choses sont souvent tellement planifiées qu'il est difficile de s'intégrer sans donner l'impression de ralentir l'élaboration du document. »¹,
- « arrêter de se focaliser sur le PLU mais plus sur le projet (PADD et orientations d'aménagement peuvent y contribuer). »².

Avant de mieux organiser leur intervention, certains Parcs sont confrontés à un problème de légitimité. Le « Parc [est] encore trop considéré comme un frein au développement de l'urbanisation, [l'] aspect ingénierie en appui des projets des communes [est] peu intégré. »²⁷. « Il y a un travail important de sensibilisation des acteurs à développer, car le PNR n'est pas encore le bienvenu et les acteurs ont beaucoup de craintes sur les contraintes que pourraient imposer le PNR. »²⁸.

Parfois, les contraintes administratives liées au découpage de certains territoires sur plusieurs départements multiplient par autant le nombre de partenaires et les façons de collaborer...

Les limites dans le mode d'intervention des Parcs sont généralement bien identifiées. « Par manque de moyens humains et matériels (SIG), nous ne pouvons pas proposer un porter-à-connaissance développé, ni tout autre apport technique qui consomme du temps. Faible implication du reste de l'équipe du Parc dans la question de l'urbanisme. »⁶. Les Parcs confrontés à ce problème, et ils sont nombreux, se trouvent face à une situation complexe, sans issue évidente à court terme : la question des moyens, notamment humains. Car la présence rapprochée des techniciens du Parc auprès des élus est « essentielle pour établir une relation de confiance Parc / communes. »²⁰.

C'est dans ce type de contexte qu'une charte peu positionnée sur le suivi des documents d'urbanisme peut desservir, ou au moins compliquer, l'intervention du Parc. Pour aider à être plus convaincants, certains Parcs ressentent le « besoin d'une clarification de la politique, un référentiel d'urbanisme durable par exemple. »².

La réalisation de PLU en direct :

Cette attitude ne concerne en fait qu'un seul Parc, le Parc du Luberon. Cependant, la démarche est intéressante et elle mérite d'être détaillée pour mesurer si c'est une démarche reproductible ou si elle a vocation à rester unique. Les réactions des autres Parcs à cette question de la réalisation en direct mérite d'ailleurs d'ouvrir un débat : d'un côté, c'est jugé « pas nécessaire »⁴ ; de l'autre, c'est « dommage... outil extrêmement utile, à développer. »⁷.

Le Parc peut être maître d'œuvre pour la création de document d'urbanisme, dans le champ concurrentiel (appel d'offre). Il dispose d'un service spécifique pour remplir cette mission. Le Parc peut aussi se permettre de moins compter son temps qu'un bureau d'études privé : il est alors très présent auprès des communes.

Ce dispositif permet d'être très en amont, d'intégrer dès le début les principes de la charte, d'être très présents pour être informés et identifiés. Le fait de réaliser soi-même un document permet d'en comprendre les rouages et d'être juste et convaincant. En effet, la charte ne suffit pas car la compatibilité ne garantit pas la qualité.

Cependant, internaliser ce service au Parc ne suffit pas à payer les postes. C'est donc une action déficitaire, ce qui la fragilise beaucoup, surtout lorsqu'il faut faire des économies...

Cette action demande beaucoup de temps et ne permet pas de faire autre chose (développer des outils de sensibilisation, mener une réflexion de fond avec des partenaires, organiser des voyages d'étude...). Le temps est passé essentiellement auprès des communes, avec une entrée pratique. Ce choix de Parc praticien plutôt que théoricien ne laisse cependant pas le temps de prendre beaucoup de recul.

Une idée évoquée sans réponse à ce jour : créer une agence d'urbanisme rural ?

Ce qu'on peut en retenir

Lorsque les partenariats fonctionnent, le suivi des SCOT est alors l'occasion de conforter des habitudes de travail, d'échanger sur le fond et de mettre en œuvre la charte dans ses grands principes. Par ailleurs, la menace d'incompatibilité avec la charte, même si elle reste une notion interprétable, permet d'avoir une légitimité dans le débat. Cet outil donne alors la possibilité de retranscrire quelques enjeux tels que l'économie d'espace, la préservation des terres agricoles, etc., à condition que ces éléments figurent clairement dans la charte.

Les SCOT se trouvent à une situation charnière entre charte et documents d'urbanisme communaux. Mais il ne faut pas non plus tout en attendre car ils peuvent parfois paraître loin des préoccupations des communes lorsqu'elles réfléchissent à leur propre développement.

Les documents d'urbanisme communaux sont généralement envisagés comme des documents de gestion (un support juridique pour instruire les permis de construire) et pas comme des outils de projets (qui posent des questions de fond). Ainsi, un document d'urbanisme aura pour buts principaux de définir des règles de constructions par un règlement, non attaquant juridiquement et des zones où on peut construire. Cette démarche se fonde rarement sur une volonté qualitative mais plutôt sur une approche quantitative et normative. Ce type d'approche ne produit pas de qualité, mais des obligations ou des interdictions.

Généralement, les petites communes ne disposent pas d'ingénierie ni de savoir-faire sur ces questions de bâti. Un outil de gestion permet alors de savoir comment répondre aux demandes de constructions (permis de construire, lotissements...) et de se protéger juridiquement. Cela pose la question de la formation des élus et des instructeurs de permis aux enjeux d'urbanisme pour qu'ils

puissent mesurer les impacts de leurs choix souvent perçus comme anodins ou sans grande incidence.

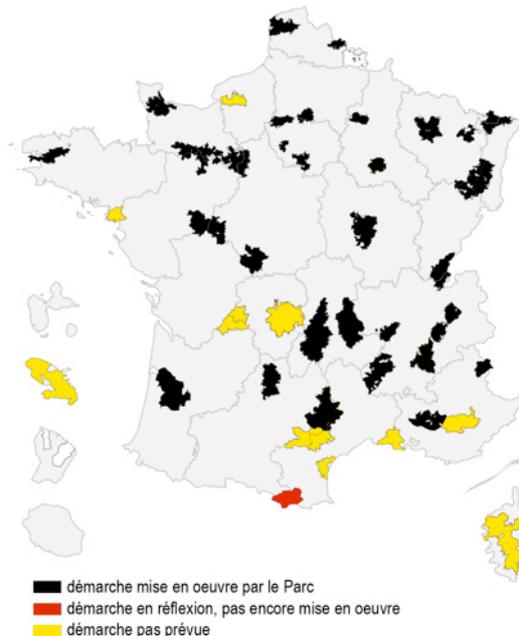
Les Parcs ne peuvent se contenter d'un rôle administratif qui consisterait à vérifier la compatibilité entre charte et document d'urbanisme. Ce rôle, outre l'aspect peu valorisant, les placerait dans une situation strictement réglementaire, sans produire de qualité ni de plus-value. La compatibilité est une notion floue, interprétable, contournable. On n'est pas dans le débat, la discussion mais dans la conformité ou la non-conformité... Juridiquement, elle donne des outils aux Parcs, il reste à leur permettre d'être un territoire de projet.

Impliquer les Parcs sur ces questions ne signifie pas non plus que les élus perdent cette compétence. Les Parcs sont des structures de concertation et d'échange, pas de substitution.

La reconnaissance de l'importance de ces enjeux et de l'utilité des Parcs sur ce sujet par les élus est primordiale, mais elle implique un fonctionnement différent des équipes de Parc. D'où un rôle majeur des Parcs qui peuvent apporter leur ingénierie pour accompagner, inciter ou soutenir les élus.

Grâce à cette entrée obligatoire, les Parcs peuvent trouver une légitimité à travailler sur ces questions de front.

7. L'ACCOMPAGNEMENT DE LA MAITRISE D'OUVRAGE SUR LES PROJETS DE DEVELOPPEMENT, DANS UNE VISEE OPERATIONNELLE



En bref :

L'accompagnement des porteurs de projets est légitime et efficace. C'est une bonne entrée car concrète et opérationnelle. Le Parc peut apporter une ingénierie peu présente dans les petites communes.

Cette action demande au Parc de disposer de compétences et d'être disponible.

Les enjeux liés à cette question

Les Parcs s'investissent beaucoup sur les démarches réglementaires, on l'a vu précédemment. Seulement, même si ces documents sont cruciaux, ils ne sont que du papier... Il reste à les mettre en œuvre sur le terrain. La distance entre qualité du document d'urbanisme et qualité des réalisations qui s'ensuivent est grande. Un document banal peut permettre la réalisation de projets de grande qualité, et à l'inverse, un très bon document ne garantira pas la réussite... Tout est affaire de motivation et de sensibilité.

C'est pourquoi la déclinaison opérationnelle des projets des élus est un sujet très important. Ce sont des démarches complexes, qui mettent en jeu de nombreux acteurs et des attentes diverses. Y sont liés des enjeux très importants (financiers notamment) qui rendent le passage à l'opérationnel complexe, voire conflictuel.

Un document d'accompagnement, des recommandations... ne feront jamais apparaître des projets alternatifs. La qualité ne se décrète pas. Il faut une véritable ingénierie compétente au quotidien pour atteindre cet objectif... Ici encore, seul l'exemple visible et tangible a une valeur. Cela suppose une vraie prise de conscience et une forte motivation des élus des Parcs sur cette problématique, et aussi un partenariat efficace avec les institutions locales (DDE, SDAP, CAUE...).

Ces actions doivent être menées avec des professionnels compétents sur la base de la définition d'un programme exprimant clairement les attentes et les volontés.

Les réponses des Parcs

Le sujet n'est pas traité de la même façon par tous les Parcs mais on sent que c'est un sujet émergent, qui tend à se développer.

Les thèmes abordés sont divers : greffes de village, renouvellement urbain, extensions urbaines, reconversion de friches industrielles, zones d'activités intercommunales, zone d'aménagement concerté, espaces publics, recomposition urbaine, lotissements communaux ou intercommunaux, projets urbains, lotissements écologiques, projets d'extensions « alternatifs »...

Ils abordent les projets de façon transversale : habitat, commerces, espace public, logement social, logement locatif, qualité environnementale, intégration paysagère, densification, maintien des commerces de proximité, maintien des services publics, mixité sociale, mixité spatiale, architecture bioclimatique, énergies renouvelables, architecture contemporaine, habitat intermédiaire, mobilité...

Pour mener ces accompagnements, des modes d'intervention spécifiques sont mis en œuvre. Ils sont là aussi d'ordre divers :

- une présence auprès des communes : coordination, animation et soutien technique, conseils en amont, « prise en charge directe d'AMO [assistance à maîtrise d'ouvrage] pour les communes. »⁷, accompagnement à la réalisation...
- une aide technique en amont : l'assistance pour l'élaboration des cahiers des charges, parfois en partenariat en développant des « contacts avec les constructeurs pour une ébauche de cahier des charges Parc. »⁶, chartes de lotissements...
- une aide financière : cofinancement ou financement intégral des études,
- un relais avec les acteurs : coordination et constitution de groupes de travail associant partenaires, élus et professionnels,
- des outils de sensibilisation préalable : on retrouve alors des outils déjà cités dans un chapitre précédent (documents d'information, diaporamas de sensibilisation...),
- un outil de programmation et d'évaluation : mise en place d'une « grille inspirée de la démarche HQE2R [développement durable à l'échelle des quartiers, projet de recherche et démonstration financé pour partie par la Commission Européenne] pour permettre aux élus de définir leurs priorités. Méthodologie extrêmement intéressante car elle permet : 1° de mettre les élus au cœur du projet, 2° d'éviter les projets 'urbanisme durable' clés en main que je sens arriver. »¹

On retrouve de grandes similitudes avec la façon d'intervenir dans les PLU, avec un volet assistance beaucoup plus développé. Les documents d'urbanisme sont très cadrés dans leur mise en œuvre, leur contenu, leur déroulement. Ce n'est pas le cas pour la réalisation de projets urbains. Cela laisse donc aux Parcs une place plus grande et peut-être plus facile à investir.

Même si la plupart des Parcs ont encore peu de recul sur les incidences de ces démarches, on ressent une attente importante. « Nous espérons grâce à ces exemples faire bouler de neige et faire prendre conscience à nos élus que l'on ne traite pas un espace public rural comme l'on traite un espace public urbain. »²¹. La valeur de l'exemple est recherchée. Les Parcs citent des exemples précis de projet. Ils ne cherchent généralement pas à intervenir sur tous les projets qui se mettent en œuvre sur le territoire. « Nous avons fait le choix de porter notre effort sur quelques projets que nous espérons exemplaires. Nous sommes surtout impliqués dans l'accompagnement de projet. Je pense que c'est le vrai rôle du Parc. Initier et donner confiance aux élus. Pour la mise en œuvre il y a de quoi faire. »¹.

Ceci est différent dans les Parcs dotés d'une charte structurée pour répondre à la lutte contre l'étalement urbain, pour lesquels la question du développement urbain est déjà bien cadrée. « Notre développement urbain doit se faire dans les zones urbaines existantes. Donc urbanisme endogène, en dent creuse, etc. »¹⁴.

Pour certains Parcs qui ne sont pas associés dès le début de la démarche, on retrouve les travers de l'association aux documents d'urbanisme qui arrive trop en aval. « N'étant pas pilote des opérations, nous sommes souvent associés trop tard pour faire évoluer le projet de manière significative (lorsque l'on est associé...). »¹⁷. Il s'agit donc bien d'être « très proche des communes. »¹⁰

Pour les Parcs très investis, la tâche n'est pas simple pour autant. « Pour sortir un projet exemplaire il faut être super solide, et être capable de dire dès le départ de quoi il s'agit, pour ne pas avoir à résister à chaque fois que quelque chose d'un peu différent est proposé > il faudrait par exemple un référentiel d'urbanisme durable au niveau projet urbain. Et il faut surtout être très patient. »².

Quand les réalisations commencent à être visibles et visitables, se pose la question des capacités à pouvoir répondre à la demande. « Ça commence à se savoir et du coup, plus que pour la planification, les élus nous attendent sur ce créneau ! »³ Sur ces sujets, les Parcs peuvent alors trouver une véritable légitimité. « De l'avis des DDE, ces démarches sont peu présentes hors du Parc. »¹⁰. Le fait de pouvoir être présent tout au long de la démarche est déterminant. « Les

communes apprécient que le Parc puisse aller au bout des réalisations. Rassurées, elles se lancent plus facilement. »¹⁹.

Cela pose inévitablement la question des moyens et des compétences pour accompagner et suivre ces projets de façon efficace et pertinente...

Ce qu'on peut en retenir

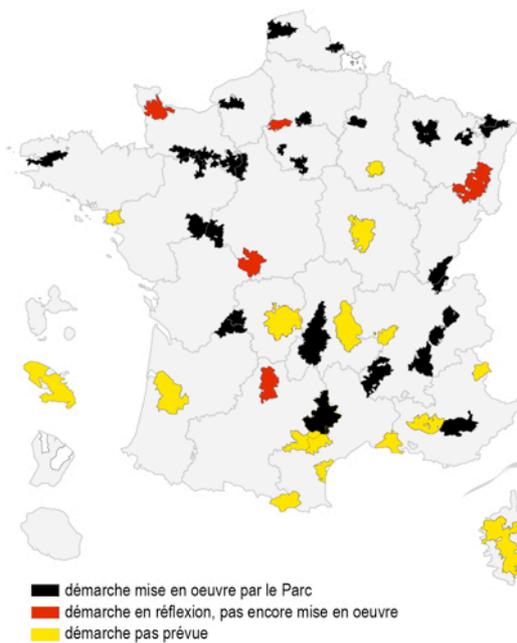
Certains Parcs travaillent à partir de l'existant, en essayant de lui apporter une plus-value, de le rendre meilleur. D'autres interviennent dès l'amont pour tout de suite intégrer les aspects liés au développement durable. C'est une action récente, souvent de l'ordre de l'expérimentation.

Il y a une véritable légitimité des Parcs sur ce type d'accompagnement car c'est une occasion d'appliquer concrètement les grands principes de la charte. De nombreux Parcs ont relevé le fait d'être attentus sur ces questions. La coordination avec les partenaires et la sensibilisation des acteurs sont des préalables cruciaux. Par ailleurs, les Parcs ont une assez grande liberté d'action qui leur permet d'accompagner les projets assez loin, ce que ne peuvent pas toujours faire les partenaires.

Il ne faut pas généraliser ni idéaliser. Les projets qui font l'objet d'un accompagnement des Parcs ne sont pas l'ensemble des projets qui se font sur les territoires. Ce sont parfois des gouttes d'eau. C'est un démarrage pour d'abord prouver que c'est possible. Il sera intéressant de reprendre contact avec les Parcs engagés dans ces démarches d'ici quelques années pour mesurer l'impact de cet accompagnement, qui demande du temps, de l'énergie et de la motivation.

L'intérêt de ce type d'investissement des Parcs est l'entrée par le projet, le concret. Ce n'est pas une démarche en plus, parachutée, mais elle répond à un besoin. C'est alors une bonne porte d'entrée car le Parc aide à l'amélioration de quelque chose qui se fait de toute façon...

8. LES FONDS D'AIDE SUR L'URBANISME



En bref :

Un fonds incitatif est un outil très efficace avant de travailler sur l'opérationnel. Il permet de donner de l'importance à la matière grise et d'aider les élus à affiner leurs souhaits.

Cela demande une bonne articulation avec les partenaires financiers et de la disponibilité pour assurer le suivi.

Les enjeux liés à cette question

La réalisation d'un urbanisme de qualité ou la mise en œuvre d'une opération exemplaire ne peuvent se faire sans réflexion préalable, sans l'élaboration d'un véritable programme, sans la définition précise des attentes... Cela nécessite donc des études préalables. Pourtant les études ont mauvaise presse : « Ça reste au placard », « Encore des études ! Nous, on veut du concret », etc.

Il ne s'agit pas de faire une étude pour le plaisir mais pour répondre à une attente précise. Et cela a un coût. Ce coût paraît souvent risqué parce qu'il ne produit rien de concret dans l'immédiat. Ce n'est « que » de la matière grise, alors qu'actuellement le mot d'ordre serait plutôt l'opérationnel. Cependant, comment être dans l'opérationnel sans matière grise préalable ? Une étude est en fait beaucoup de temps, d'argent et d'énergie gagnés parce que bien anticiper permet de savoir où on va et où il faut vraiment mettre les moyens. Les actions et les coûts sont maîtrisés au mieux.

Pour être incitatif en minimisant le risque financier pour les élus, certains Parcs disposent de leurs propres fonds de subventions pour mener une politique incitative cohérente avec la charte et homogène sur le territoire du Parc. Cela permet d'être exigeant par rapport à la démarche et au contenu des études.

Les réponses des Parcs

Ce n'est pas une action portée par la majorité des Parcs. Elle reste assez répandue et peut donner des résultats très intéressants. Les fonds d'aide concernent de nombreux sujets (paysage, patrimoine, bâtiments agricoles, approche environnementale...), dont l'urbanisme.

En matière de maîtrise de l'urbanisme, les principaux sujets qui peuvent faire l'objet d'un financement direct du Parc sont des études préalables à des projets urbains, des orientations d'aménagement dans les PLU, des ZAC, des documents d'urbanisme intercommunaux, des études d'urbanisme à vocation réglementaire, des études d'urbanisme à vocation opérationnelle, des études paysagères en amont de la révision du PLU, un soutien à la définition du PADD, une mission prospective intercommunale sur l'aménagement et le développement ...

Des approches plus rares portent sur une « aide aux particuliers pour la création ou l'amélioration de logements locatifs à loyer maîtrisé (social ou intermédiaire) dans le bâti existant. [Cela] permet de maintenir une certaine dynamique après l'OPAH. Ne pourra concerner qu'un petit nombre de logements. »¹⁴. Et dans un registre complémentaire et tout aussi pertinent, une « aide financière à l'acquisition communale de terrains présentant un caractère stratégique dans l'aménagement urbain (terrains en cœur de bourg ou village). C'est plus symbolique que réellement efficace. »¹⁴. En effet, sans politique foncière publique, la question du développement urbain sera toujours complexe. Plusieurs Parcs soulèvent la question sans trouver de réponse efficace pour le moment.

Pour certains Parcs, le fonds d'urbanisme est un véritable outil de développement qui permet d'apporter un « plus » qualitatif à la réflexion, le plus en amont possible dans le domaine réglementaire ou opérationnel. « En 6 ans, 22 communes, une Communauté de Communes et une structure intercommunale ont bénéficié de ce fond. C'est très bien perçu par les élus, les partenaires et les financeurs. »¹⁰. Par ailleurs, l'action du Parc est connue et reconnue. « Le Parc n'a jamais eu besoin de démarcher les communes. Les crédits sont obtenus facilement et pourraient même être plus importants. »¹⁰. Se pose alors la question du volume de travail que le Parc peut gérer...

Certains cofinancent les études avec des partenaires et les communes ou intercommunalités concernées. D'autres proposent un financement intégral. « Pas de réticence (évidemment !). »⁹Ce financement à 100% fait partie de l'engagement contractuel de la charte : les élus s'engagent à réaliser des études urbaines préalables que le parc finance.

Parfois, les Régions ou Départements mènent une politique active en matière d'aménagement du territoire. Le rapport entre ces lignes de subvention et la politique du Parc n'est pas toujours évident car ces aides n'ont pas pour seul objectif de défendre la charte. Ainsi, la question est d'autant plus complexe sur les territoires de Parcs à cheval sur plusieurs Régions et Départements. « Que le Parc ait un fonds, ça simplifie les choses pour nous, et ça nous valorise. Mais l'enjeu sur le territoire c'est d'abord que toutes les politiques d'incitations financières des Conseils Généraux, Conseils Régionaux reprennent les critères du Parc. »²

Le rapport avec les partenaires peut aussi s'inverser pour certains Parcs. « Il n'y a pas d'incitation financière de la part du Parc, en revanche les conseils généraux financent des projets de ce type. Ces derniers attendent de nous que l'on soit un relais de leur politique et de leur aide sur le territoire en les conseillant. »²¹

Enfin, plusieurs Parcs ont pour projet de développer des aides, par exemple « mettre en place une aide à la réalisation des PLU. Une incitation financière pourrait constituer un effet levier intéressant : pour des petites communes dont les moyens sont limités, pour travailler avec des bureaux d'études compétents. »⁵

Ce qu'on peut en retenir

Un fonds financier incitatif peut être extrêmement intéressant pour favoriser la réflexion préalable, en accompagnement à une démarche existante. Là aussi, les Parcs qui en disposent jouent pleinement leur rôle qui est de tendre vers des projets plus réfléchis, bien maîtrisés. Sans cette assistance, les projets se feraient quand même, mais plus vite et de façon moins poussée.

Se pose tout de même la question de la coordination avec les organismes qui délivrent habituellement des subventions, pour rester cohérent et lisible auprès des élus.

Aucun Parc n'a cité l'existence de critères pour savoir dans quelle situation la subvention doit être délivrée. La charte comme cadrage général et le rapport de confiance entre Parc et élus suffisent-ils ?

Délivrer un fonds ne dispense pas d'un accompagnement technique, au contraire. Inciter et accompagner demande également un suivi que le Parc doit assurer, c'est-à-dire du temps et des compétences. C'est un outil au service d'une politique plus globale.

9. URBASAGE ET PAYSANISME ?

L'étude d'inventaire s'accompagne d'un volet sur les définitions des termes urbanisme et paysage. Je propose de croiser ces définitions avec les pratiques et approches des Parcs.

Plusieurs façons d'aborder la question

Pour les Parcs qui n'ont pas anticipé la prise en compte du développement urbain (c'est-à-dire la majorité d'entre eux), il ressort des enquêtes deux attitudes générales qui concernent surtout : ceux qui définissent leur politique et leurs actions à partir du paysage et ceux qui s'attachent surtout au réglementaire, à travers les documents d'urbanisme notamment.

Dans la position des premiers, l'accent est mis sur le lien avec le territoire, le respect des sites et de ses spécificités, la sensibilisation et la volonté de rendre attentif les publics à la fragilité des espaces quotidiens... Les seconds se concentrent sur une approche contractuelle, réglementaire, qui a une légitimité sur le territoire et auprès des acteurs car il est un outil opérationnel incontournable.

Deux approches qui ont leurs intérêts et leurs limites

L'approche paysagère est souvent critiquée pour son manque d'opérationnalité immédiate sur les projets qui émergent, sur sa lourdeur, sur le temps qu'elle demande, et finalement sur la difficile connexion entre les intentions généralement partagées et les réalisations qui se servent un peu des conclusions des études paysagères, mais surtout sur les sujets qui fâchent le moins, c'est-à-dire rarement sur l'urbanisme...

Et pourtant, ces phases de diagnostics sont importantes pour la sensibilisation, pour aider à comprendre le contexte quotidien, familier, pour débattre, croiser les regards, mettre le doigt sur des aspects incontournables...

L'approche réglementaire, elle aussi, est fastidieuse, longue. Elle s'articule autour du compromis. Elle relève d'enjeux financiers et économiques qui donnent une place assez faible à la sensibilité. Elle est consommatrice de temps, d'énergie pour un résultat pas toujours à la hauteur des espérances.

Et pourtant, c'est un moment important pour les Parcs car ils peuvent créer des relations de partenariat intéressantes avec leurs élus à un moment où ils sont en attente, en réflexion. C'est aussi une des rares occasions de faire inscrire dans un outil réglementaire et opposable des principes de développement durable de la charte.

Des définitions complémentaires

Dans la majorité des définitions données par les Parcs, le paysage est très lié au vécu. Il est souvent décrit comme étant les résultats sensibles (perçus, ressentis, vus...) de l'interaction entre l'activité des hommes et un environnement naturel, géographique. On y trouve aussi l'idée du palimpseste : un livre continuellement réécrit.

On se situe bien dans la définition de la Convention Européenne du Paysage, d'ailleurs fréquemment citée. L'aspect transversal lui donne une place évidente dans les chartes de Parc. Il permet logiquement d'aborder les sujets liés aux spécificités du territoire. « Le paysage est donc un bon « cheval de Troie » pour aborder des enjeux plus vitaux et globaux comme l'eau, l'énergie et la biodiversité... »³

L'urbanisme est quant à lui défini comme un objet technique et comme un processus qui met en parallèle : un lieu (un territoire à aménager et à ménager), des besoins auxquels il faut répondre (habitat, activités, infrastructures...) et une méthode (organisation, gestion, opérationnel, politique...). Y sont fréquemment associées les idées d'amélioration, de retrouver une cohérence, de recréer un tissu, des liens... On est dans la composition avec l'existant pour se projeter dans l'avenir. D'où un lien souvent fait avec le développement durable.

« L'urbanisme désigne [aussi] l'aménagement du sol à toutes les échelles, l'étude de toutes les formes de localisations humaines sur la terre. » (définition du Grand Robert). Il parle alors avant tout de l'homme et de la façon dont il investit des territoires. « Ça peut aussi devenir un projet culturel qui décline des démarches spécifiques et non des produits pré « non pensés » et pré construits, voir pré vendus et pré supposés (ce que les autres veulent). »¹.

Finalement, qu'est-ce qui est important ? Respecter les paysages, maîtriser l'urbanisation ? Les deux sûrement, mais peut-être que le plus important n'est pas là. **L'enjeu véritable ne serait-il pas de permettre que les choix soient faits en toute connaissance de cause, de se poser les bonnes questions et d'aider à définir les projets des collectivités ?**

À la question « paysage ou urbanisme ? », pourquoi ne pas répondre « projet » ?

Le point de départ serait le projet : qu'est-ce qu'on veut faire ? De quoi a-t-on besoin ? Quelles sont les attentes ? Quelles sont les priorités, les souhaits, les envies, les nécessités ? Pourquoi doit-on se développer ? Jusqu'où ? Quel sens ça a ? Comment accueillir ? Pourquoi préserver un verger, une terre agricole ? Comment gérer les ressources en eau, en bois... ? Comment entretenir les espaces et les aménagements ? Comment créer des liens entre les usagers ? Comment s'accrocher au territoire ?...

Après s'être posé ces questions, le paysage et l'urbanisme sont des outils au service d'un projet global. C'est d'ailleurs l'entrée des Parcs qui ont une charte déjà structurée pour travailler sur le sujet. Les chartes paysagères, diagnostics de territoire, lecture de paysage, etc. viennent donner des matériaux de réflexion pour développer le projet. Les typologies bâties, paysagères, les spécificités territoriales, géographiques, géologiques, climatiques... sont les éléments sur lesquels on doit s'appuyer pour concevoir, construire une démarche. Le paysage ne peut pas être la seule clef d'entrée car il ne donne pas d'indications sur les souhaits, les volontés et les besoins des usagers. Il est le matériau de conception et de réflexion. Démarrer seulement avec le paysage peut par ailleurs comporter le risque d'une approche principalement protectionniste de préservation des paysages. D'un autre côté, travailler sur des projets de développement sans se soucier du paysage est une aberration car aucun dialogue ne peut s'établir entre le contexte existant et le projet à venir. Il y aurait juxtaposition, indifférence, perte d'identité, de lien. Le territoire deviendrait abstrait avec risque de stéréotype et de banalisation.

Il n'y a pas d'un côté le paysage, de l'autre l'urbanisme. Tout est lié mais l'un n'a pas la primeur sur l'autre. Leur rôle respectif et leur articulation doivent être bien orchestrés, bien identifiés. Si les intentions sont claires, les outils nécessaires à leur mise en œuvre trouvent alors logiquement leur place.

10. LES QUESTIONS EN SUSPENS

Certains sujets sont récurrents dans les réponses que les Parcs ont donné dans le questionnaire. Ils ne sont pas toujours directement liés à des actions ou des outils mais plus au fonctionnement de l'équipe et de la structure Parc et à des facteurs bloquant pour intervenir efficacement.

Les moyens affectés à ces missions dans les Parcs

Mettre en œuvre des actions ambitieuses sur le terrain pose immédiatement la question des moyens humains et financiers qui y sont affectés. En effet, une des clefs de la réussite d'une politique réside dans la disponibilité, les compétences et les moyens affectés. Même si un cadre général (la charte par exemple) définit clairement les objectifs à atteindre, les moyens et les démarches à mettre en œuvre, la mise en application concrète nécessite du temps et des outils (financiers, de communication,...). Les partenaires ont bien évidemment un rôle à jouer dans ces démarches, mais ils ne peuvent tout assumer. Les Parcs ont souvent une plus grande liberté d'action et peuvent prendre des initiatives pour peu qu'elles servent les objectifs de la charte.

Ainsi, la question des moyens, notamment humains, est cruciale. De nombreuses expérimentations intéressantes n'ont pu voir le jour que par la mise à disposition de personnes compétentes qui n'ont pas compté leur temps. « Urbanisme : Aucun poste affecté en interne. Je m'en occupe en raison de la conviction que j'ai qu'il ne sert à rien de travailler de façon sectorisée sur la préservation du patrimoine bâti et des paysages voire de plus en plus sur l'environnement si on ne travaille pas également sur les documents d'urbanisme avec les communes. »⁶. Ce temps de travail reste difficile à quantifier parce qu'il est peu lisible.

De nombreux Parcs doivent improviser car « en interne : pas de poste identifié comme tel »²⁴. Ce constat est partagé par de nombreux Parcs. « Moyens insuffisants pour que le [Parc] soit crédible et reconnu en terme d'acteur important dans le domaine de l'urbanisme. »³⁰

« Bien entendu il faudrait renforcer les moyens en interne mais aussi se poser la question fondamentale des partenariats. Nous avons beaucoup de mal à mobiliser les institutions compétentes. Il y a un problème de répartition des tâches (complémentarité). Tout le monde veut faire mais parfois sans en avoir les moyens. Deuxièmement nous avons du mal à entourer les communes de compétences sûres (exemple assistance à maîtrise d'ouvrage sur les projets d'extension urbaines). On devrait suivre finement, voire prendre en charge la partie technique, pour garantir la qualité. Mais avec quels moyens ? »¹

Le risque inverse est de vouloir tout suivre et de développer une équipe tellement grande qu'elle n'a plus la réactivité et la spontanéité qui fait sa richesse. Il y a alors un juste milieu à trouver. On ne peut en effet pas exiger d'un Parc qu'il fasse émerger des expériences exceptionnelles s'il y a peu de personnes susceptibles de les encadrer car elles sont par ailleurs accaparées par de nombreuses autres missions.

Il existe d'autres moyens pour étoffer les compétences d'une équipe. Il est fréquent pour les Parcs d'avoir « recours à des prestataires de service : bureaux d'études, paysagistes, architectes et urbanistes. »³¹. Le Parc doit trouver sa place dans ce dispositif. Il joue alors un rôle de relais, de coordination, d'accompagnement et d'animation.

Des stagiaires (niveau DESS, architecture, ingénieur...) permettent d'avancer sur des sujets de fond. « Il avait par ailleurs été envisagé de mettre en place des architectes-urbanistes conseils dans les structures intercommunales du territoire pour créer un relais intermédiaire entre le Parc et les communes, et avoir une présence rapprochée sur ces thèmes. Ce dispositif permettrait d'être près du terrain sans avoir une équipe de Parc trop grande. Le Parc serait le relais, le coordinateur et l'animateur. Il travaille d'ailleurs déjà dans ce sens sur la thématique du paysage avec les agents de paysage embauchés dans les Communautés de Communes pour la mise en œuvre des plans de paysage. Il s'agirait de former ces agents sur la politique du Parc en matière d'urbanisme (notamment pour assurer un relai lors des réunions de travail PLU). En complément, il serait intéressant de mettre en place un second relais avec des architectes conseillers pour intervenir

autour des projets opérationnels... »² Mais il est important que le Parc reste lisible. « Les élus comptent sur le Parc pour assurer un service technique. »⁹

Mais même si des solutions complémentaires sont imaginées, elles demandent une animation spécifique qui fait que le Parc peut risquer de se couper du terrain et du volet technique. Par ailleurs, « le fait de n'avoir qu'un seul poste affecté aux questions d'urbanisme oblige à faire des choix et ne pas traiter certains sujets pour lequel le Parc est sollicité. »¹⁰ « Face à la quantité de dossiers à suivre, je ne peux plus aller sur le terrain. »⁹

Il y a actuellement 73 techniciens identifiés sur ces missions dans les Parcs, intervenant sur plus de 3 500 communes rurales. Ce nombre important permet d'alimenter le débat de façon assez riche car il suppose des retours d'expériences nombreux et variés.

Cependant, il faut mesurer si ce nombre de techniciens est suffisant pour mettre en adéquation les intentions affichées dans les chartes, les problématiques qui se posent sur le terrain et les moyens mis à disposition. En effet, de nombreux Parcs sont confrontés à des problématiques de plus en plus urbaines sur un territoire classé comme étant rural. Cela génère de nombreuses difficultés car les outils et les compétences ne sont pas les mêmes. Il peut y avoir un fort décalage entre les enjeux de préservation d'un milieu dit rural et la réalité de ce qui se passe sur le terrain. Selon l'importance du phénomène et le contexte du Parc, ça peut être la crédibilité du Parc qui est en jeu... Pour occuper une place importante dans les débats locaux, les Parcs doivent développer un savoir-faire et des outils sur des questions pour lesquelles ils n'ont pas toujours été préparés...

Tout le monde parle-t-il bien de la même chose ?

Il est souvent difficile de mettre en œuvre les idées sur un urbanisme que l'on pourrait qualifier de durable car c'est un principe qui n'est pas clairement défini, qui reste flou et souvent cantonné à des grands principes, des discours... Les idées générales mettent tout le monde d'accord car elles relèvent généralement du bon sens. Mais lorsqu'il s'agit de les appliquer, on reste souvent à du cas par cas, avec des principes librement interprétés selon les envies et la motivation des personnes concernées. L'interprétation et la mise en œuvre des principes du développement durable tels qu'ils sont définis actuellement sont fluctuantes, à la fois dans le degré d'exigence et dans les sujets choisis. On manque à ce stade de données tangibles, claires, explicites sur lesquelles s'appuyer. « Il faudrait développer une boîte à outils basée sur des critères d'intervention adaptée à l'échelle du territoire concerné, une démarche précise qui pourrait amener les décideurs à se poser les bonnes questions (surtout dans le bon ordre). »²

Le problème vient du fait que personne ne parle vraiment le même langage. Là où le technicien pense « préserver l'agriculture en protégeant les terres agricoles de l'urbanisation », l'élu pense « maintenir une activité économique ». Chacun a ses référents, ses modèles. Et finalement, il est bien rare que chacun pense à la même chose derrière les mêmes mots.

On peut alors se questionner sur la pertinence de vouloir agir sur l'urbanisme puisqu'il faudrait plutôt intervenir sur les comportements... Mais pourquoi les Parcs et leurs principes de développement durable seraient-ils plus pertinents que le développement actuel ? On pourra répondre que parce qu'actuellement, ce qu'on fait n'est pas très durable... Et alors ? Qui a tort, Qui a raison ? Au XIXème siècle, les usines qui se sont implantées l'ont fait dans une logique économique et rien n'assurait que ça allait être très durable. Aujourd'hui, la plupart de ces usines sont des friches. Elles peuvent à la fois être l'exemple du projet non durable (lorsqu'elles tombent en ruine sans que personne n'y prenne garde, qu'elles deviennent dangereuses et qu'on construit autour comme si elles n'existaient pas) ou l'exemple du projet durable (lorsqu'elles sont reconverties et accueillent de nouvelles fonctions, en tirant parti de leur situation toujours stratégique par rapport aux réseaux et au cœur de bourg).

En attendant, dans les faits, le développement durable reste quand même un principe assez théorique, porté surtout par des techniciens engagés... La réalité du terrain est bien autre... Le développement durable est là pour la bonne conscience. On en choisit certains principes qui arrangent et on s'en accommode. Par exemple, plutôt que de poser la question de la pertinence de la création d'un lotissement sur d'anciennes terres agricoles sous prétexte que ces terrains ne sont pas actuellement exploités, on préférera faire ce lotissement quand même, mais selon des principes écologiques (orientation par rapport au soleil, récupération d'eaux de pluies, voiries étroites, etc.) ;

malgré tout l'intérêt de la démarche, cela ne changera rien par rapport à la perte de la terre agricole... Le coup de peinture écologique ne dispense pas de se poser des questions de fond...

D'où, une question ouverte : est-on à l'aube d'un changement de comportement (on ressent une prise de conscience timide, un doute qui s'insinue dans certaines collectivités, d'autres pays européens peuvent montrer l'exemple...) ? ou les Parcs sont-ils les gardiens d'un paradis perdu, les derniers dinosaures ?

11. L'URBANISME DANS LES PARCS : UN « TRUC » EN PLUS OU UN SUJET DE BASE ?

Les spécificités des Parcs, l'urbanisme et le paysage institutionnel français

L'urbanisme permet d'aborder les thématiques fondatrices des Parcs : le développement des territoires et le respect des patrimoines. Il y a par ailleurs des partenaires, des institutions en place dont les rôles sont cadrés et définis sur cette question. Pour que les Parcs ne passent pas pour une strate institutionnelle supplémentaire, ils doivent trouver leur juste place.

Quel pourrait être leur apport ? Laboratoire d'idées et d'expériences, aider à poser les questions, à faire émerger des projets, des pratiques.

Les Parcs disposent d'outils, de moyens. Ils développent des idées efficaces, originales, pertinentes, inventives. Il faudrait seulement que ces idées soient plus partagées, plus connues pour être réutilisées, recomposées, réinterprétées et donner lieu à de nouvelles actions.

Cela nécessite aussi un maillage avec les institutions existantes afin de ne pas être perçu comme un empêchement de tourner rond...

La transversalité et la liberté de parole sont des apports que peuvent revendiquer les Parcs.

La pluridisciplinarité des équipes permet d'aborder la question de l'urbanisme pas seulement sous l'angle du bâti ou du paysage, mais de confronter approche urbaine et environnementale, économie des sols et gestion de l'eau, agriculture et vie à la campagne... Les DDE ont une entrée principalement réglementaire ; les DDAF et les Chambres d'agriculture parleront d'agriculture ; les DDAF et l'ONF de forêts ; les CAUE d'architecture et d'urbanisme... Les Parcs sont une des rares structures à pouvoir proposer un regard pluridisciplinaire. C'est une grande force.

Les outils que sont la charte et sa compatibilité avec les documents d'urbanisme sont intéressants mais ne peuvent pas tout. Lorsqu'on regarde de plus près la façon dont les juges abordent cette notion, on se rend compte des lacunes dans leur formation sur le sujet de la qualité des espaces (cf. note jointe sur la jurisprudence liée à l'article R. 111-21 du Code de l'urbanisme par Aurélie TOURNIER). Cet inconvénient est atténué pour les Parcs dotés de chartes précises sur l'urbanisme. Il peut aussi devenir un avantage car il donne une grande liberté de parole.

Une approche culturelle de l'urbanisme

Le plus important est peut-être la prise de conscience locale. Tant que ces questions ne seront pas reconnues comme étant des sujets sur lesquels il est possible d'agir, le travail sera effectivement difficile car peu partagé. Il y a donc un gros effort de formation et d'information à mener auprès des élus, mais aussi du grand public, des enfants... On peut peut-être imaginer que si ces sujets étaient abordés à l'école de façon officielle en les intégrant dans les programmes scolaires dès les plus jeunes classes, le degré de sensibilisation ne serait plus le même et les projets de qualité verraient plus facilement le jour. C'est ce qui se passe dans de nombreux pays européens, et ça se voit !

Les actions de sensibilisation font d'ailleurs partie intégrante des missions de fond des Parcs. On l'a vu, les expérimentations des Parcs sont nombreuses sur le sujet. Pourtant, si des actions de sensibilisation semblent évidentes en matière d'environnement, de patrimoine, de nature, elles deviennent plus complexes pour l'urbanisme qui n'est pas une discipline banalisée.

On en revient à la question des définitions : l'urbanisme est essentiellement vu comme une discipline technique, donc réservé aux techniciens et professionnels. Elle est coupée des préoccupations quotidiennes du grand public.

Finalement, on parle beaucoup des différentes entrées sur l'urbanisme, des approches, des actions possibles, etc. Mais on ne sait toujours pas précisément ce que serait un urbanisme durable. Ce serait un urbanisme qui répondrait aux besoins actuels sans entraver ceux des générations à venir ?

Bien sûr, on a des idées, des pistes, des orientations. Souvent en négatif d'ailleurs : on sait ce qui n'est pas viable dans ce qui se fait en matière de développement urbain, mais il est plus difficile de qualifier et de quantifier ce qu'il faudrait mettre en œuvre pour être durable... Et tant qu'on reste dans les grands discours et les grands principes, on peut difficilement toucher le grand public qui aura du mal à relier son action individuelle à un phénomène plus global.

À l'échelle du bâtiment, ce fossé commence à se combler. Les communications envers le grand public et les politiques incitatives se multiplient. Le fait d'isoler sa maison, de prendre en compte l'exposition par rapport au soleil, d'économiser les énergies pour le chauffage, l'eau, l'électricité... sont des réflexes qui touchent le grand public. Ils ne se traduisent pas encore systématiquement dans les actes mais on n'est plus traité « d'écolo intégriste » quand on parle d'énergies renouvelables ou de double isolation.

En matière de paysage, l'intérêt et la sensibilité du grand public sont aussi accrus. Tout le monde veut de beaux paysages près de chez lui, ce qui rend d'ailleurs les territoires de Parcs si attractifs. La qualité des paysages est un sujet fédérateur bien reconnu et compris. Ce n'était pas forcément le cas il y a quelques années... Les Parcs ont d'ailleurs joué un rôle important dans cette reconnaissance au quotidien, sur le terrain et à grande échelle (européenne).

Quant à lui, l'urbanisme est plutôt perçu comme un destructeur de paysages mais malgré tout un mal nécessaire car « il faut bien se développer... ». Est-ce une utopie d'imaginer que le public puisse poser un regard plus ouvert sur l'urbanisme qu'il ne le fait aujourd'hui ? C'est-à-dire pourrait-on envisager qu'il s'intéresse à l'urbanisme dans d'autres circonstances que lors d'un dépôt de permis de construire ou lors de la vérification du droit des sols (« mon terrain est-il toujours constructible ? »).

L'urbanisme en milieu rural : une place à prendre

Les Parcs ont été créés pour lancer une dynamique, pour innover, proposer, stimuler ! Si les Parcs sont les laboratoires du développement durable, comme on l'entend souvent, il y a des expériences à tenter en urbanisme, et surtout sur le milieu rural où il n'y a ni technicité, ni réflexion de fond, ces sujets étant, jusqu'à ce jour, réservés aux villes et aux agglomérations.

Bizarrement, la campagne fait peu l'objet de recherches sur la thématique du développement de l'urbanisation : on y aborde facilement les questions agricoles ou environnementales, mais peu les modes de vie urbains qui s'y développent au jour le jour, sans vision d'ensemble.

Un projet de construction ou d'extension urbaine raté aura un effet très fort sur une petite commune : il sera beaucoup plus visible que dans une grande agglomération où tout est mêlé. Il aura des incidences très fortes sur l'économie communale (gestion des réseaux, des services, des transports, des infrastructures ...), sur l'économie locale (agriculture, commerces, approche énergétique...). Ce n'est pas parce que les questions d'urbanisme se posent moins souvent dans les petites communes qu'elles ont moins d'importance. Ce sont les maires qui sont responsables de ce qui se décide sur leur commune, mais ils n'ont pas nécessairement les compétences ni de formation pour assumer cette responsabilité. Il y a là un vaste champ d'expérimentation à mener...

Les questions qui se posent aujourd'hui dans les petites communes sont des questions qui se posaient hier dans les agglomérations. Il y a un déplacement des projets (de plus en plus d'urbains viennent habiter à la campagne), sans qu'il y ait déplacement des compétences. Cela pose plusieurs problèmes :

- les villes et les agglomérations ont des services techniques et des compétences pour gérer ces questions ; les petites communes sont seules, plutôt démunies et elles ne sont ni prêtes ni outillées sur ces sujets,
- les petites communes gèrent tant bien que mal la situation, chacune sur son territoire, avec les moyens du bord et avec un quasi-bénévolat des maires placés en 1^{ère} ligne,
- chaque petite commune qui fait son projet a la sensation que ce n'est pas grand-chose, donc pas trop grave. Quand on additionne l'ensemble des petits projets des petites communes, les proportions deviennent beaucoup moins anodines...
- il n'y a pas de prise de conscience du coût induit par les développements urbains tels qu'ils se font actuellement : pour la commune avec l'entretien des voiries, des réseaux et des services à développer (l'attente des urbains est d'être à la campagne avec un confort de vie urbain : garderie, commerces, accessibilité, emploi...); pour les usagers avec la dépendance à la

voiture, avec des maisons isolées peu économes en espace, en énergie... dans un contexte de coût d'énergie sur lequel on n'a pas de vue à long terme et qui va de toute façon aller en s'accroissant...

L'urbanisme à la campagne n'est donc pas un sujet si anodin ni anecdotique. Il y a là une place à prendre légitime pour les Parcs de part leur statut et leurs compétences.

Le trait est noirci volontairement. On ne part pas de rien puisqu'on a vu que les Parcs étaient actifs et inventifs sur ces questions. Il s'agirait peut-être seulement qu'il y ait une reconnaissance de ces compétences et de ces savoir-faire, pour aller au-delà du cas par cas et au-delà des seuls territoires de Parcs.

Plaidoyer pour faire reconnaître l'urbanisme comme un sujet « Parc » à part entière...

Les Parcs abordent assez facilement dans leur charte la préservation des villages, des paysages ; ils sont fréquemment plus frileux lorsqu'il s'agit de s'attaquer à l'urbanisme proprement dit. C'est pourtant ce même urbanisme qui est à l'origine du besoin de préservation des villages...

Ils se trouvent alors dans une situation schizophrénique où ils sont les garants de paysages de qualité (à entretenir et à valoriser), mais on leur refuserait les outils et les moyens pour être réellement actifs sur la maîtrise de l'urbanisme, exception faite de certains Parcs créés dans l'objectif de cette maîtrise.

Le phénomène de l'étalement urbain touche presque tous les Parcs. Seuls les Parcs soumis à une très forte pression foncière devraient aborder ce sujet de façon forte ? Posons la question autrement : **les Parcs doivent-ils aborder la maîtrise de l'urbanisme de front, avec les outils et les moyens adéquats ?** Des solutions techniques pertinentes ont déjà été testées par les Parcs, nous l'avons vu précédemment.

Si la réponse est oui : il faut alors doter l'ensemble des Parcs d'outils techniques, de moyens humains et financiers adéquats pour être crédibles et efficaces. On en connaît, ils fonctionnent.

Si la réponse est non : les paysages naturels, agricoles, forestiers, patrimoniaux seront bien traités. Les entre-deux, les espaces périurbains, entre le cœur de bourg et la campagne, seraient des zones hors Parc ?... Mais quelle cohérence à l'échelle d'un territoire ? L'enjeu des Parcs est bien de s'occuper à la fois de valorisation des patrimoines et du développement des territoires. Cette phase de développement ne peut pas être traitée à la marge, comme si les Parcs n'avaient pas vraiment à s'en soucier.

Et si l'urbanisme durable était une obligation ?

N'oublions pas que la question principale ne se pose probablement pas en terme d'urbanisme, de paysage ni d'architecture. Il s'agit plutôt de préparer les territoires à de profonds changements liés à une diminution des ressources fossiles.

Si on cherche une alternative à l'essence d'origine pétrolière à travers des biocarburants par exemple, il s'agira de disposer de terres agricoles en quantité. Idem pour autonomiser le chauffage des habitations, des lieux de travail... et pour les autres dépenses énergétiques. Par ailleurs, avec une pénurie de pétrole, une agriculture plus locale (circuits courts) pourrait retrouver tout son sens et son intérêt. Il s'agit là aussi d'anticiper et de préserver les terres utiles pour l'agriculture (celles actuellement exploitées et celles qui pourraient le redevenir), non pas pour faire joli, respecter le paysage, mais parce qu'on en aura besoin !

Mais ne nous leurrions pas, les filières bois, solaire, éolien, agricoles... ne suffiront pas à couvrir localement nos besoins actuels. Il s'agit avant tout d'intégrer la notion d'économie à toutes les échelles (économie des ressources, d'espace...), le terme économie étant pris sous l'angle de minimisation des besoins et pas seulement dans une approche financière.

Cet état de fait concerne l'ensemble des pays très consommateurs de pétrole, mais les Parcs, de par leur mission clairement affichée d'expérimentation pour le développement durable, ont un rôle à jouer dans ce domaine.

12. APRES L'INVENTAIRE...

La journée de restitution de l'étude (le 8 décembre 2006 au siège de la Fédération des Parcs, en partenariat avec les réseaux des Pays et Leader) se clôture par une table ronde et un débat dont l'objectif est de trouver des pistes pour une éventuelle suite à donner à cette initiative d'inventaire. Voici quelques propositions de sujets à livrer au débat et à la discussion...

Concrètement, par où commencer ?

Chaque Parc peut, à l'échelle de son territoire et avec ses partenaires (notamment élus, Régions, État...), revendiquer l'importance de travailler activement sur la maîtrise de l'urbanisme. Dans certains Parcs, la question a d'ailleurs déjà été posée et la réponse a été de cet ordre : « Prouvez-nous que c'est indispensable, faites vos preuves et on verra après... ».

Isolément, la tâche est immense et peut se révéler épuisante. Il n'est d'ailleurs pas toujours facile de libérer beaucoup de temps pour ce type d'action. Les Parcs ont déjà fort à faire au quotidien pour mener leurs missions déjà identifiées dans leur charte, et auxquelles ils doivent répondre puisque le classement peut être remis en cause en fin de charte.

De toute façon, l'enjeu se situe à une échelle nationale. C'est bien une évolution des politiques fondamentales des Parcs qu'il faudrait envisager si on souhaite intervenir avec efficacité sur la maîtrise de l'urbanisation.

Les Parcs ont la chance de disposer d'un réseau déjà existant, structuré et actif sur le sujet de la maîtrise de l'espace depuis de nombreuses années. Le réseau « paysage et urbanisme » que la Fédération anime a déjà permis des rencontres et des échanges nombreux. Il s'axe sur le débat, l'animation, la diffusion d'informations et de pratiques, mais aussi sur une vision prospective pour défendre et coordonner au mieux les pratiques et les attentes des Parcs.

Il a travaillé activement à la prise en compte des paysages dans les politiques des Parcs. Ce fut un succès car c'est maintenant un sujet courant qui structure la plupart des chartes.

La Fédération des Parcs ne pourrait-elle pas maintenant s'attacher à faire reconnaître l'urbanisme comme une thématique qui doit être traitée par les Parcs, au même titre que l'agriculture, le tourisme, le paysage ou l'environnement ? Ne pourrait-elle pas valoriser les expériences déjà testées, prouver qu'il y a des savoir-faire et des compétences dans les Parcs sur ce sujet, et surtout, montrer que les enjeux liés à l'urbanisme peuvent, s'ils sont mal ou peu traités, remettre en cause la pertinence de certains territoires à être classés en Parc naturel régional ?

Quelques idées à creuser...

Il faudrait agir simultanément sur la légitimité des Parcs sur la maîtrise de l'urbanisme, et sur le développement d'une culture partagée.

La question de la légitimité, pour être efficace, doit être portée à une échelle plus vaste que celle des Parcs, par exemple :

- auprès des Ministères, dont notamment ceux de l'Ecologie et de la Culture, et des Régions pour que les futures chartes soient conçues pour travailler sur ce sujet efficacement, avec des équipes disponibles et formées pour s'investir sur ces sujets et apporter de l'ingénierie opérationnelle,
- auprès de l'Europe pour faire reconnaître les problématiques d'urbanisme pas seulement sur les villes mais aussi dans le monde rural. L'urbanisme durable est traité par la Commission Européenne, de façon très intéressante d'ailleurs, mais seulement pour les villes de plus de 100 000 habitants. Le milieu rural est quant à lui souvent abordé sous les angles de l'agriculture ou du patrimoine. Il serait utile de faire reconnaître auprès des institutions européennes que l'urbanisation en milieu rural pose des questions tout aussi fortes que l'urbanisation en milieu

urbain. **La Convention Européenne du Paysage pourrait-elle évoluer pour intégrer plus directement l'urbanisme ?**

Quant au sujet de la culture, la Fédération des Parcs peut contribuer, grâce à ses réseaux et sa vision d'ensemble, à faire partager une culture commune, à diffuser les informations, à faire émerger des prises de conscience et à créer des outils. Par exemple :

- en créant des lieux de débats pour alimenter la réflexion de fond des territoires de Parcs (et aussi d'autres territoires eux aussi confrontés aux mêmes questionnements), mener des travaux de recherche scientifique et prospective pour savoir de quoi on parle et pouvoir le partager,
- en suscitant des rencontres régulières entre les élus des Parcs pour débattre sur ces sujets et mettre en œuvre des stratégies communes,
- en organisant des rendez-vous réguliers avec les techniciens pour faire des échanges d'expériences, des partages et des diffusions d'information, pas seulement pour collecter des informations mais aussi pour avancer concrètement, mutualiser et sortir le nez du guidon,
- en développant des outils permettant aux Parcs de mieux se positionner et mieux définir ce qu'est l'urbanisme durable pour mieux le relayer, le partager et le mettre en œuvre sur le terrain,
- en organisant des voyages d'étude à l'attention des élus et agents des Parcs pour nourrir leur réflexion,
- en approchant les écoles, collèges, lycées, les Rectorats... pour créer des modules d'enseignement à l'attention du jeune public et développer une culture dès le plus jeune âge...

A suivre...

13. ANNEXES

Le questionnaire : construction et traitement de l'information

Conférence technique aux JN 2006 : « Théorème d'un village bien urbain »

Ces annexes sont consultables sur le CD joint à cette étude, ainsi que d'autres documents également disponibles sur le CD :

- le contenu de l'étude d'inventaire
- un questionnaire vierge pour inventorier les actions et outils des Parcs sur l'urbanisme (celui qui a été transmis aux 44 Parcs)
- les réponses (questionnaires) des Parcs
- des documents complémentaires aux questionnaires transmis par les Parcs : chartes (extraits de charte, charte complète, projet de charte), documents réalisés par les Parcs, notes explicatives
- les 32 tableaux thématiques issus des questionnaires
- le diaporama support de l'intervention aux Journées Nationales des Parcs
- le document d'invitation pour la journée de restitution de l'étude

LE QUESTIONNAIRE : CONSTRUCTION ET TRAITEMENT DE L'INFORMATION

Un questionnaire transmis à tous les Parcs

Un questionnaire visant à inventorier les actions et les outils mis en œuvre par les Parcs sur les questions d'urbanisme a été proposé au Comité de pilotage le 11 juillet 2006 à la Fédération des Parcs. Il a fait l'objet de corrections, de compléments et a été validé.

Il a ensuite été envoyé sous forme informatique aux 44 Parcs naturels régionaux en juillet 2006, suivi de relances afin d'avoir une réponse de chaque Parc.

Organisation du questionnaire

Le questionnaire proposé était assez détaillé pour obtenir des réponses les plus précises possibles. Il s'organise en trois parties :

La première partie (questions 1 à 25) a trait aux actions et outils que certains Parcs ont pu mettre en œuvre. Le principe était de partir d'actions et d'outils déjà identifiées, en laissant la porte ouverte à d'autres expériences, avec une proposition de liste non exhaustive à compléter.

Les actions et outils se répartissent en trois grandes familles :

- ceux qui sont liés à des procédures déjà existantes dans lesquels les Parcs peuvent intervenir ou apporter une contribution,
- ceux liés à des démarches globales proposées par le Parc au territoire et aux acteurs,
- ceux dont l'entrée est thématique, sur un sujet précis.

Bien entendu, ces catégories ne sont pas étanches entre elles mais cette structure permet de rationaliser l'information et de mener par la suite une analyse par Parc ou par outil.

Il a aussi été demandé pour chacune des actions de préciser :

- si elles ont été mises en œuvre et dans quel objectif,
- quels outils ont été créés à cette occasion,
- quel regard critique le Parc porte-t-il sur cette action et ces outils. Le but étant de ne pas seulement disposer d'un inventaire descriptif, mais aussi d'un inventaire évolutif, pouvant donner des idées et aider à se positionner, à avancer.

La deuxième partie (questions 26 à 29 et 32) s'attache à la structure du territoire et de l'institution Parc. Elle cherche à déterminer le contexte dans lequel le Parc intervient et les moyens dont il dispose pour mener son action.

La troisième partie (questions 30 et 31) s'intéresse à des définitions pour mesurer si tous les Parcs parlent un même langage sur ce sujet.

> un questionnaire vierge est consultable sur le CD joint

> les réponses des Parcs sont consultables sur le CD joint

NB : dans un souci d'unité, les réponses ont été remises en forme, mais les textes transmis par les Parcs n'ont pas été changés.

Les caractères grisés dans les réponses (tableau et texte) correspondent à des informations récoltées par la suite, lors d'entretiens téléphoniques, de rencontres ou de visites. Ces textes n'ont pas été rédigés par le Parc, mais ils reprennent des éléments donnés par le Parc, sans jugement ni interprétation.

Certains Parcs ont transmis des documents complémentaires au questionnaire. Il peut s'agir de chartes (extraits de charte, charte complète, projet de charte), de documents réalisés par le Parc ou de notes explicatives fournies par les Parcs. Ces documents sont consultables eux aussi dans le CD joint.

L'analyse des questionnaires

Afin de dégager les grandes tendances et les principes forts qui émergent des réponses des Parcs, chacune des 32 questions posées aux Parcs a fait l'objet d'un tableau récapitulatif par thème, pour les 44 Parcs. L'analyse thématique se base alors sur ces tableaux. L'objet a été de faire émerger les actions et outils sur lesquels les Parcs ont développé un savoir-faire qui mérite d'être diffusé. Elle n'empêche bien sûr pas les regards croisés entre plusieurs thématiques.

En complément de l'analyse, une cartographie reprend le degré d'implication de chaque Parc. Elle doit permettre de visualiser rapidement si l'action est très partagée ou peu mise en œuvre par les Parcs. Ce dispositif de cartographie ne juge pas de l'efficacité de l'action ni de ses résultats, mais elle met en avant la fréquence de sa mise en œuvre et l'importance que chaque Parc accorde à chaque action.

En portant un regard transversal sur ces cartes, on peut aussi dégager des typologies de Parc.

Ces cartes se structurent selon trois catégories :

- en noir : le Parc met en œuvre une action de ce type, quel que soit son degré d'implication,
- en rouge : le Parc réfléchit à l'opportunité de développer une action sur ce sujet mais il ne l'a pas encore mis en œuvre,
- en jaune : le Parc n'a pas prévu de développer des outils ou des actions sur ce sujet,
- en blanc : Parc qui n'a pas répondu au questionnaire à la date du 29/11/06.

Il n'y a évidemment aucun jugement du travail des Parcs à travers la cartographie ni l'analyse. L'objet de cette étude est de connaître les pratiques et de mesurer si la thématique de l'urbanisme est importante pour les Parcs ou plutôt annexe, et quelles sont ses déclinaisons et les questions qu'elle pose aux Parcs. C'est un état des lieux prospectif et pas une évaluation critique.

> les 32 tableaux thématiques sont consultables sur le CD joint

Mise en garde par rapport à l'interprétation de ces données

L'analyse se fait à partir des 44 questionnaires, des 4 visites de terrain et de quelques entretiens téléphoniques.

Les réponses à travers les questionnaires peuvent être réductrices : interprétation des questions, temps à consacrer au remplissage du questionnaire, interprétation des réponses...

Il n'a par ailleurs pas été possible de réaliser des visites approfondies de tous les Parcs, seules garantes d'une information du même niveau sur les 44 territoires. En effet, la tâche aurait été vaste car, pour être complètes, ces visites devraient s'attacher à rencontrer l'ensemble des équipes de Parc et des intervenants jouant un rôle dans la mise en œuvre des politiques du Parc en matière d'urbanisme : élus, Régions, partenaires techniques, intervenants extérieurs...

Cependant, le questionnaire assez détaillé permet de saisir les orientations choisies par les Parcs sur l'urbanisme et les visions critiques qu'ils en ont. Les visites de terrain ont facilité la compréhension de quelques politiques spécifiques, et surtout, elles ont permis de prendre la mesure des questions de fond que se posent les Parcs.

Cette analyse retranscrit donc des tendances générales sur les 44 Parcs et devrait permettre de donner des pistes de réflexion pour tous les Parcs sur la thématique de la maîtrise de l'espace.



Journées nationales
des Parcs naturels régionaux de France
le 4 octobre 2006
au Parc de Camargue

Théorème d'un village bien urbain

Président : Michel Curade,
Vice-Président du Parc de Narbonnaise en Méditerranée

Intervenant : Mathilde Kempf,
architecte DPLG

Quelques chiffres pour faire peur

Entre 1992 et 2003 :

- la population française a augmenté de 4%,
- la surface consommée par l'urbanisation a augmenté de 16%.

Depuis 30 ans, en France, 7 millions de pavillons ont été construits sans projet d'urbanisme...

Ces quelques chiffres illustrent les enjeux liés à la consommation de l'espace, sans vision prospective car ils relèvent d'opérations faites au cas par cas, sans projet ni vision d'ensemble. Chacun a l'impression que son action individuelle a peu d'impact car elle reste isolée et que « ce n'est pas bien grave... ».

On pourrait donner des chiffres similaires sur les temps de trajet quotidiens, les coûts de fonctionnement des formes urbaines qui se développent depuis quelques dizaines d'années pour les usagers et les collectivités, etc.

Mais plutôt que de décourager tout le monde avec des chiffres effrayants (pourtant sans trucage), essayons d'être constructifs, ce qui est la moindre des choses dans ce domaine...

De quoi parle-t-on ?

Une des difficultés de ce sujet vient du fait que personne ne parle vraiment de la même chose. Comment définit-on l'urbanisme ?

Le grand public y verra la « discipline d'aménagement des cités »*, en imaginant qu'elle ne s'applique qu'aux villes, alors qu'en fait « l'urbanisme désigne l'aménagement du sol à toutes les échelles, l'étude de toutes les formes de localisations humaines sur la terre »* ; il concerne donc aussi le milieu rural. D'autres y verront seulement les aspects réglementaires (les documents d'urbanisme, les règles d'urbanisme, les obligations ou

interdictions, etc.). Alors qu'à l'origine, l'urbanisme était la « science de l'urbanité »*, c'est-à-dire la « politesse »*...

(*définitions : Le Robert)

Souvent, ce terme est associé à une procédure. Il reste alors trop technique et n'intéresse que les personnes directement impliquées. Il faut sortir du débat de spécialistes car l'urbanisme concerne tout le monde, sans exception. Il parle de l'installation des hommes sur un territoire, et ça, ce n'est ni technique ni élitiste, mais cela relève du quotidien de tout un chacun.

Un théorème de l'aménagement du territoire

Afin d'éviter d'être trop rébarbative, je vous propose de m'appuyer sur un exemple réel, concret et opérationnel.

Je vais décortiquer un théorème de l'aménagement du territoire : « Le théorème de Combrimont : $1 \times 20 \neq 20 \times 1$ ». Ce théorème a été élaboré par Atelier cité architecture en 2005 à l'occasion d'un marché de définition sur le développement urbain de Combrimont (88). Je le présente ici avec leur aimable autorisation.

Pourquoi un théorème ?

Parce qu'un théorème se démontre. C'est rationnel. Ce n'est pas un grand discours, des belles intentions ou des principes louables, mais c'est logique et tangible.

Pourquoi Combrimont ?

Parce que c'est un petit village dans un PNR des Vosges où il se passe des choses susceptibles d'intéresser les 36 000 communes de France. Il est un support concret où de nombreuses expériences et réflexions ont été tentées en matière de développement urbain et d'urbanisme. Ce fait est fréquent dans les grandes agglomérations et plus rare dans les petites communes qui ne disposent pas toujours des moyens et des compétences pour mener ce type de projet.

Bien sûr, ce village n'est pas le seul à avoir réfléchi à la question ; il n'est pas plus intéressant qu'un autre ; et peut-être que d'autres sont allés plus loin. L'essentiel n'est pas là. Il est un support réel qui permet de vérifier les propos avancés car il y a un terrain et des gens derrière. Avoir un référent en tête permet d'éviter les errements et divagations de la réflexion... On se place dans le champ de l'opérationnel et pas du théorique. Et au final, nous n'allons pas plus parler de Combrimont que de n'importe quelle commune soucieuse de son développement.

Les données du problème

Comme dans toute démonstration de théorème, il convient de déterminer les données du problème :

- un petit village,
- proche d'une ville à pression urbaine grandissante,
- bien desservi et près des réseaux,
- avec une volonté d'accueillir de nouveaux habitants car la population ne cesse de baisser.

Par ailleurs, un contexte territorial :

- un village marqué par un patrimoine typé qui structure les rues du village,
- pas de propriété communale en cœur de bourg mais sur un terrain anciennement agricole en surplomb du cœur du village, assez proche.

Et enfin, des choix exigeants qui ont été faits :

- sur le projet social : accueillir des habitants qui viendront à Combrimont par choix et pas seulement parce que le terrain est moins cher, afin de préserver la convivialité et l'ambiance du village,
- sur le projet de développement : construire 15 à 20 maisons sur le terrain communal, en intégrant toutes les données de la qualité environnementale (pour les aménagements et les constructions),
- sur la méthode de travail : poursuivre la politique de concertation et de discussion avec les élus, les habitants, les partenaires... et se donner le temps de la réflexion.

Tout cela semble logique, bien engagé, intéressant, peut-être exemplaire même...

Pourtant...

C'est là que le théorème de Combrimont intervient : **1x20 ≠ 20x1. C'est-à-dire, une zone de développement urbain regroupant 20 maisons dans une même entité est différente de 20 maisons disséminées dans le village.**

Cela semble être une banalité en termes spatiaux : il est évident qu'un lotissement de 20 constructions n'est pas similaire à 20 constructions infiltrées dans la partie construite du village. Pourtant, cette apparente banalité mérite qu'on s'y arrête un peu plus, notamment en décortiquant le théorème sous différents angles car ces sujets ne peuvent pas être abordés avec une entrée unique. Ils font appel à la géographie, à l'histoire, à la technique, aux lois, aux modes de vie, à l'économie, etc.

Et Combrimont ? Alors que la commune s'orientait de façon déterminée vers l'option 1x20, suite à ce théorème et ses enseignements, elle travaille à la mise en œuvre de l'option 20x1...

À suivre...

Le théorème vu sous l'angle du paysage

Tout d'abord le volet paysager, le plus évident parce que c'est celui que l'on perçoit d'emblée.

Cette entrée par le paysage reste à manier avec précaution car les paysages évoluent en permanence et illustrent notre façon d'investir le territoire. C'est un palimpseste, un livre sur lequel on réécrit en permanence. C'est donc une vision à la fois subjective et liée à un moment : le temps aplanit les choses, digère, patine... Et ce qui choquait hier peut devenir une référence aujourd'hui. Par exemple, la Tour Eiffel a créé un véritable tollé lors de sa construction, elle était accusée de détruire le paysage parisien ; elle en est le symbole aujourd'hui...

Il est par ailleurs important de ne pas seulement considérer le point de vue de l'habitant isolé qui vient pour profiter d'un paysage et d'une relative paisibilité. Dans le domaine de la construction et de l'aménagement du territoire, tout acte individuel a des répercussions sur l'ensemble du paysage. Ainsi, le choix de s'installer dans une petite commune répond en général à un rêve de venir s'installer dans un endroit parce qu'on le trouve beau et qu'on veut en profiter au quotidien. Cela implique pour tous les autres habitants que ce paysage aura changé et qu'il ne paraîtra peut-être plus aussi beau qu'avant. On devrait toujours se

demander, au-delà de notre intérêt personnel, ce qu'on apporte aux autres par notre action... Enrichissement ou banalisation ?

1x20 : la zone d'extension juxtaposée au village

Dans cette option, on lit bien les apports des différentes époques : d'un côté, le cadre villageois recherché car calme et paisible, de l'autre un mode de vie issu de la ville plaqué là. On peut s'en offusquer ou trouver ça normal.

Cependant, l'option 1x20 pose quand même question quand elle ne dialogue pas avec le paysage (ce qui arrive fréquemment). Elle est souvent déconnectée et parfaitement autonome par rapport à son contexte, placée là par opportunité foncière plus que par choix. N'oublions pas qu'il est possible de réaliser une opération du type 1x20 qui respecte le paysage, mais cela demande de la réflexion et du travail...

20x1 : le développement en cœur de village

Cette option peut être plus douce pour le paysage, plus en continuité, à condition de rechercher un dialogue avec ce qui existe déjà. Une construction mal positionnée peut avoir un effet très négatif sur le caractère de tout le village !

Il s'agit de créer un ensemble et pas une juxtaposition d'éléments qui ont peu de choses à se dire, si ce n'est d'être construits dans la même rue.

Le théorème et l'environnement

Urbanisme et environnement, deux ennemis jurés ? Et pourtant, ils peuvent s'enrichir mutuellement. C'est un sujet crucial dans cette distinction entre les deux types de développement urbain car il a un côté irréversible et relève d'enjeux qui dépassent largement l'échelle de la commune.

1x20 : la zone d'extension juxtaposée au village

Même en intégrant les données environnementales pour les constructions et les aménagements, le fait d'urbaniser un terrain anciennement agricole aura nécessairement des incidences sur l'environnement. Certaines d'entre elles peuvent être amoindries : l'étanchéification des sols peut être limitée à son strict minimum (voiries étroites), la biodiversité peut être favorisée à travers les matériaux et les architectures mis en place, les corridors biologiques peuvent être respectés...

Cependant, le terrain utilisé pour l'urbanisation ne retrouvera probablement jamais de fonction agricole, sinon à grands moyens et à grands frais. Il faut donc être sûr de ne plus avoir besoin de terres agricoles sur le long terme ! Par exemple, si une collectivité souhaite développer les énergies renouvelables (bois pour les chaudières, oléagineux pour les carburants...), les surfaces nécessaires à ces cultures dépassent de loin les surfaces agricoles actuellement disponibles. Il faut donc bien réfléchir avant de les réduire encore !

20x1 : le développement en cœur de village

Il est clair que sur cette question des ressources en sol notamment, l'option 20x1 est très économe car les espaces vacants ou tombés en désuétude dans les zones déjà bâties présentent un intérêt moindre pour l'agriculture, compte tenu des distances à respecter.

Cela dit, dans certains pays européens, la mixité entre habitat et agriculture en cœur de bourg ne pose pas de soucis. Dans ces contextes, les terrains en milieu urbanisé ont aussi de la valeur pour l'agriculture... Cela milite pour des projets qui recherchent à économiser le sol, de toute façon.

Le théorème et le cadre de vie

La pression urbaine qui touche les villages est directement liée à la recherche d'un meilleur cadre de vie. Et ce phénomène de cadre de vie préservé est parfois accentué dans certains PNR.

1x20 : la zone d'extension juxtaposée au village

Ce type de développement se nourrit du rêve de la maison isolée en pleine nature. D'où le mythe de la maison individuelle qui ne veut rien avoir à faire avec ses voisins : proposer de la mitoyenneté devient presque un gros mot. Par ailleurs, le prix des terrains étant souvent élevé, les parcelles sont petites, et les voisins ne sont pas bien loin : les clôtures grandissent et enferment chaque maison, la coupant de son environnement, de la vue, voire du soleil...

Est-ce là le cadre de vie recherché ?

Attention à ne pas caricaturer non plus. On peut créer un quartier de toutes pièces et chercher à remédier à ces travers fréquents de volonté d'isolement. Ça demande là aussi, de l'ingénierie, de la concertation et du temps...

20x1 : le développement en cœur de village

La notion de cadre de vie ne signifie pas seulement qu'on désire vivre dans un endroit beau et agréable. C'est aussi le milieu physique et humain dans lequel on vit. Les lieux ne sont pas indifférents. Vivre en cœur de village peut alors offrir cette ambiance, ce contact, donner le sentiment d'appartenance à un lieu spécifique, typé, unique. Ça peut être compliqué : se faire accepter dans un village, ça demande aussi de réaliser des constructions et des aménagements en cohérence avec l'ambiance du village pour ne pas s'en couper ni créer de rupture.

Il y a donc un travail de conception (aménagement, urbanisme, architecture) mais aussi un volet social et relationnel à mettre en place.

Le théorème et la question du foncier

C'est un sujet fondamental, la base de réflexion de bien des projets. En fait, c'est surtout un sujet fort délicat car toucher à la propriété individuelle en France est de l'ordre du tabou...

1x20 : la zone d'extension juxtaposée au village

1x20 part en général du principe que le foncier est le point de départ et que les autres composantes du projet doivent se plier à cette contrainte. C'est souvent au détriment des terres agricoles que les choix vont se faire car le prix du m² agricole n'est pas tout à fait le même que celui du m² à urbaniser... Et tout le monde y trouve son compte (financièrement parlant). À court terme.

20x1 : le développement en cœur de village

Cette option va souvent buter contre cette question conflictuelle du foncier. Pour y remédier, il va falloir se doter d'outils et de partenaires spécifiques (PLU, ZAD, ZAC, EPF, SAFER, etc.), il va falloir discuter, négocier, préempter, voire exproprier... Cela oblige à poser des questions de fond et à mesurer les besoins réels. Si le but est d'accueillir des nouveaux habitants et activités, on se rend alors compte que construire de nouveaux bâtiments n'est pas l'unique réponse. La vieille ferme en cœur de village qui va bientôt se vendre peut être restructurée pour créer de l'habitat, un espace communal et/ou une activité ; le terrain en friche près de la mairie peut avoir une situation stratégique par rapport au développement de la commune... On entre dans un principe d'économie et de bon sens.

Le théorème et le patrimoine, futur et existant

Créer le patrimoine de demain, c'est déjà respecter celui d'aujourd'hui.

Un petit zoom sur la question du pastiche en urbanisme et en architecture :

Le pastiche est une reproduction des formes, des volumes, des matériaux mis en œuvre dans le patrimoine bâti pour « s'intégrer » dans le paysage. Ce n'est pas parce qu'on impose une forme de toit similaire à ce qui se pratique sur le bâti ancien que le tour sera joué. Si les constructions et les espaces ont ces formes, ces typologies, ces matériaux, ce n'est pas pour faire beau mais c'est parce qu'ils répondent avec pertinence à des usages et des besoins, compte tenu des contraintes locales, des moyens techniques et des ressources disponibles. Si les besoins changent, les formes aussi. Par contre, les éléments liés aux lieux (géographiques, patrimoniaux, spécificités locales...) restent et peuvent toujours servir pour élaborer un projet.

Aujourd'hui, on peut tout faire techniquement. Souvent, ça ne sert pas à intervenir avec plus de finesse mais à aller plus vite pour moins cher ! Cependant, on peut probablement être plus exigeants quant à la définition des besoins, des usages et de ce que peuvent apporter les technologies actuelles... Respecter le patrimoine n'est pas l'imiter mais en comprendre le sens et les mécanismes.

1x20 : la zone d'extension juxtaposée au village

Cette option ne s'inscrit généralement pas dans une approche liée au patrimoine. Elle constituera notre patrimoine de demain mais ne se positionne pas par rapport au patrimoine d'aujourd'hui.

20x1 : le développement en cœur de village

Il ne s'agit pas, dans cette option, de disséminer au hasard des constructions. Le but est d'apporter une plus-value au cœur de village grâce aux nouvelles interventions. Il y a un véritable travail d'urbanisme et d'architecture à mener pour : réinvestir des lieux vacants, leur retrouver une utilité, agencer les nouvelles constructions de façon à mettre en valeur l'existant, créer des continuités dans les espaces publics, etc.

Dans cette option, la tentation du pastiche est présente dans presque tous les documents d'urbanisme français. Il y a pourtant mille et une autres façons de rendre hommage au patrimoine. On peut l'analyser, l'interpréter, en réutiliser des principes toujours d'actualité, établir des correspondances, des liens, sans que ce ne soit du mimétisme formel.

Le théorème et une approche énergétique

Lorsqu'on parle d'énergie et de construction, on pense d'emblée à la construction labellisée pour être respectueuse de l'environnement, à l'orientation du sens de faîtage qui va permettre ou non la pose de panneaux solaires, à la mise en place de chaufferie au bois, éventuellement collective, etc. Si la question énergétique est importante à cette échelle individuelle, elle l'est encore plus à une échelle plus globale. Et, de façon globale, il est avant tout indispensable d'économiser l'énergie pour en consommer moins. Donc, avant de penser aux panneaux solaires ou à la chaufferie bois, il faut se poser la question : « comment économiser l'énergie ? ».

1x20 : la zone d'extension juxtaposée au village

L'option 1X20 implique l'usage très systématique de la voiture, voire de deux voitures puisque le travail, les loisirs, les commerces, les écoles sont fréquemment plus loin. En effet, le choix d'implantation se fait par rapport à des critères liés au cadre de vie et pas par souhait d'avoir tous les services à proximité. Les transports en commun desservent plus souvent le cœur de bourg que ses extensions... Cette question des transports en commun peut cependant être intégrée dès l'amont de la réflexion.

Par ailleurs, le quartier nouveau de type 1x20 va surtout favoriser la maison individuelle isolée qui représente une consommation en énergie très importante. Pour une maison

individuelle isolée, sur 20 ans, 40% du coût de la maison correspond à sa construction et 60% à son fonctionnement (chauffage, transports...) !

20x1 : le développement en cœur de village

Si le renforcement du cœur de bourg permet l'installation d'une économie locale basée sur des circuits plus courts, les dépenses énergétiques liées aux trajets seront diminuées d'autant. Du point de vue des constructions, le contexte ancien peut favoriser la création de constructions neuves plus compactes, plus denses, avec de l'habitat accolé par exemple. Ce qui a aussi pour incidence d'éviter de nombreuses déperditions énergétiques.

De façon générale, si on établit un lien plus étroit avec le territoire sur lequel on se trouve, on est plus économe car plus localisé.

Le théorème en terme de forme urbaine

1x20 : la zone d'extension juxtaposée au village

L'option 1x20 est une composition ex nihilo. Dans le pire des cas (malheureusement fréquent), le terrain est au préalable lissé pour pouvoir y plaquer un modèle tout prêt et rôdé commercialement. Finalement, le site a peu d'importance, il devient abstrait et les formes urbaines proposées restent standard et banalisées (une juxtaposition de parcelles carrées avec la maison posée au centre).

Ce n'est pas une fatalité, on peut aussi travailler avec les caractéristiques des lieux (géographiques, historiques, topographiques, floristiques...) pour s'insérer dans le site.

20x1 : le développement en cœur de village

Dans cette option, chaque projet doit être pris isolément en cohérence avec une vision globale, pour opérer une bonne accroche à l'espace public et aux bâtiments environnants. Trouver des correspondances entre les formes, les matériaux, réinterpréter les usages, faire que les nouvelles interventions paraîtrons à leur place... Il n'y a pas de recette mais tout est dans la subtilité, chaque détail compte...

Le théorème et la densité

La mitoyenneté ou la densité sont des termes qui font peur. Et pourtant, les centres anciens qui ornent toutes les cartes postales représentent bien souvent des secteurs denses et mixtes. Bien pensées, mitoyenneté et densité peuvent offrir des espaces agréables et conviviaux, sans vis-à-vis et en respectant l'intimité de chacun.

Aborder la question de la densité de front est une mauvaise approche car elle braque tout le monde. On a souvent l'illusion qu'une maison posée au milieu de sa parcelle éloignera plus sûrement des voisins qu'une maison accolée ! C'est faux, à moins de disposer d'une parcelle de 20 ares... Il faut donc plutôt réfléchir en termes de gestion des vis-à-vis, d'espaces bien conçus qui ont tous un usage, de surfaces réellement nécessaires...

C'est la recherche d'économie de terrain et d'énergie qui sont en jeu.

1x20 : la zone d'extension juxtaposée au village

Cette option, par son isolement, peut donner l'impression qu'il y a de la place et qu'il n'est pas vraiment nécessaire d'économiser l'espace. Les parcelles de petite taille seront difficilement admises, si ce n'est pour le locatif, qui sera, une fois de plus, stigmatisé par une typologie différente.

20x1 : le développement en cœur de village

L'option 20x1 pose la question de la densité différemment. On se trouve dans un contexte déjà bâti. Il s'agira alors de composer avec ce qu'il y a, avec des tailles et des formes de

parcelles variées, avec des voisins, avec des volumétries et des typologies existantes... Les réponses sont nécessairement variées pour s'adapter à ces contextes divers.

Le théorème et la mixité

1x20 : la zone d'extension juxtaposée au village

Cette option n'induit pas spontanément de mixité formelle. On est plutôt dans la juxtaposition de projets plus ou moins équivalents. On trouvera peut-être un « petit collectif » à l'entrée pour ne pas gêner les autres habitants... Mais il est rare que ça aille au-delà, et c'est bien dommage car ce qui fait le charme et l'intérêt de ces villages si recherchés est bien la mixité des fonctions, des rythmes, des formes. Il y a des habitats, des lieux de travail, de stockage, de rangement... Chacun ayant ses formes, ses typologies, ses matériaux. Ce sont ces différentes fonctions qui font qu'il y a une vie dans un quartier. On va avoir arriver sur un très court laps de temps une population très homogène. Pour caricaturer : des jeunes couples avec enfants en bas âge. Si c'est intéressant d'un point de vue démographique, il faut avouer que ce n'est pas en faveur d'une véritable mixité sociale.

20x1 : le développement en cœur de village

L'option 20x1 doit pouvoir tirer parti de sa situation centrale et proposer des lieux aux usages variés. La configuration en cœur de village s'y prête. C'est, entre autre, une des conditions de la préservation de la convivialité.

Il y a une mixité de formes, de typologies et aussi de générations. On associe souvent le terme de mixité au logement social qui fait si peur. Il par contre plus rare d'envisager la place des personnes âgées dans les petites communes. L'absence d'offre adaptée à leurs besoins en cœur de village les oblige souvent à s'installer ailleurs. L'option 20x1 permet aussi de proposer une réponse sur ce sujet ; ce qui est plus difficile dans la configuration 1x20 du fait de la dépendance à la voiture.

Le théorème d'un point de vue social

Il ne s'agit pas seulement de proposer des lieux de vie (habitat, travail, loisirs...), mais il faut surtout que la greffe prenne et qu'il y ait échange.

1x20 : la zone d'extension juxtaposée au village

S'installer dans un site vierge de toute construction va induire d'emblée une distinction entre ceux du village et ceux du lotissement, avec son lot de rancœur et de jalousies... La juxtaposition des deux quartiers rendra moins facile les contacts et l'ambiance villageoise qu'on était venu rechercher ne sera peut-être plus au rendez-vous. Cette option est cependant plus facile à accepter pour les habitants déjà là qui ne doivent pas (trop) changer leurs habitudes.

20x1 : le développement en cœur de village

S'installer en cœur de village, c'est souhaiter prendre part à la vie de ce village.

Cette option est plus difficile à faire admettre car elle fait changer les habitudes au quotidien. Il faut accepter et vouloir accueillir... Souvent, les plus virulents sont les moins légitimes, c'est-à-dire ceux qui sont arrivés assez récemment dans le village et qui ont été contents qu'on les accueille...

Cette option est plus compliquée mais tellement plus valorisante. Aujourd'hui, ces questions d'insertion et d'accueil se posent avec beaucoup d'acuité, quelle que soit la taille de la commune... Des outils existent pour favoriser une ouverture : la discussion, l'explication, la concertation, etc. mais aussi, et surtout, le temps.

L'économie du théorème

Un des derniers thèmes et peut-être le plus important...

1x20 : la zone d'extension juxtaposée au village

Cette option va nécessiter des aménagements assez lourds qui doivent être faits dès le début. On peut envisager le découpage en plusieurs tranches de travaux, mais il faut quand même investir beaucoup et vite. Il est alors important de rentabiliser rapidement l'opération. Il sera ainsi difficile de mettre beaucoup de fonds dans des aménagements souvent vus comme annexes et qui enlèvent quelques parcelles à commercialiser, tels que des espaces publics généreux, des aires de stationnement hors des parcelles privées...

20x1 : le développement en cœur de village

D'un point de vue économique, 20x1 est beaucoup moins cher en investissement et fonctionnement que 1x20 ! Il y a pas, ou peu, de réseaux ni de voiries à créer ou à entretenir car on réutilise déjà au maximum ce qui existe. Cela demande du temps de réflexion et de discussion pour se mettre d'accord sur des projets, puis du temps de négociation pour travailler sur cette question fondamentale du foncier. Le temps, c'est de l'argent. Mais quand même beaucoup moins d'argent qu'une route, qu'une bordure béton ou qu'un entretien de voirie et réseaux pendant des décennies...

En terme de coût, il faut financer de la matière grise et du foncier, qui peut être délégué à des structures conçues pour ça (EPF, SAFER...). Cette option est donc beaucoup plus prudente financièrement parlant que 1x20.

Le rapport au temps du théorème

Il y a d'une part notre société qui fonctionne avec des temps très courts, notamment à travers la durée des mandats électoraux. Et d'autre part, le temps du territoire qui s'étale sur des durées beaucoup plus longues.

1x20 : la zone d'extension juxtaposée au village

L'économie du projet va obliger à aller vite pour rentabiliser les investissements rapidement. On est alors dans un processus à court terme. Souvent, le projet de développement permet de ré-ouvrir des classes d'école grâce à l'affluence de nouvelles familles, mais lorsque ces enfants auront grandi, les écoles refermeront de la même façon, et compte tenu des coûts d'entretien et de fonctionnement que cela demande, il faudra reproduire la démarche et recréer un nouveau lotissement. C'est un engrenage qui finit par coûter très cher aux collectivités, sans qu'elles ne s'en rendent compte tout de suite.

20x1 : le développement en cœur de village

L'option 20x1 ne pourra pas se faire en une seule fois, elle va nécessairement s'étaler dans le temps et va ainsi permettre une digestion et une acceptation progressive. La démarche est moins soudaine donc moins violente.

Par contre, pour que le projet ne soit pas remis en cause, des outils opérationnels sur le long terme doivent être mis en place (organisation des partenariats, cahiers de charges de cession de terrain...). La démarche doit être par ailleurs comprise par tous les intervenants pour que chacun poursuive le travail dans le même sens, indépendamment des diverses échéances. Il faut que cela relève d'une culture partagée.

Ce que l'on peut retenir de tout ça...

Aucune option n'est réellement simple. Ce qu'il faut peut-être retenir, c'est qu'**en matière d'environnement, d'énergies, d'économie (sur le court et long terme) et d'insertion sociale, le projet 20x1 propose des solutions viables à long terme, ce qui n'est pas le cas de l'option 1x20.**

Les autres entrées (paysage, patrimoine, formes urbaines...) peuvent trouver des solutions intéressantes dans les deux options. Elles sont importantes mais pas décisives pour choisir l'une ou l'autre option.

Ce théorème montre aussi la complexité de ce type de projets, même si le développement urbain est banalisé dans les discours et dans les faits. Il faut en réalité prendre en compte de nombreuses approches et disciplines.

L'urbanisme est souvent envisagé avec beaucoup d'a priori et de stéréotypes. On pense ne pas pouvoir agir sur certaines choses qui sont alors acceptées d'emblée, telles quelles, sans être re-questionnées. Quand on fait l'exercice de réinterroger nos choix pour bien les comprendre et les maîtriser, de nombreuses autres options existent. Elles peuvent être plus complexes sur le court terme, mais sont souvent plus évidentes et moins chères sur le long terme.

En fait, ce théorème de Combrimont n'est pas seulement un principe d'aménagement du territoire mais c'est bien une autre façon d'envisager le développement urbain. C'est une approche humaniste et sensible, toute en nuances mais néanmoins déterminée, réaliste et réalisable. Certains la trouveront utopiste. Pourtant Combrimont existe bel et bien et ce n'est pas la seule commune à s'orienter dans cette voie en France...

Ce n'est pas le village d'Astérix, le seul qui résiste encore à l'étalement urbain : de nombreux pays européens mettent en œuvre quotidiennement ces pratiques !

Proposition de débat

Jules Vernes ou Don Quichotte ?

Cette question reste ouverte pour le débat.

Cependant, je ne résiste pas à vous livrer mon point de vue : Don Quichotte avait une mauvaise vue, alors que Jules Verne était plutôt visionnaire...

Mathilde KEMPF
architecte DPLG
mathilde.kempf@free.fr
0032 27 70 85 94