

Une autre vie s'invente ici



L'occupation du sol dans les Parcs naturels régionaux



© PNR Marais poitevin



© HOCQUET A, VPA, PNR Mont Ventoux



© PNR Millevaches

Synthèse du webinaire du 27 mars 2025



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE,
DE LA BIODIVERSITÉ,
DE LA FORÊT, DE LA MER
ET DE LA PÊCHE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



L'OCCUPATION DU SOL DANS LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX

Mots clés : paysage, urbanisme, occupation du sol, artificialisation, expérimentation

LIENS UTILES

Accéder aux synthèses des webinaires :

<https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/visio-conference-du-reseau-amenagement-du-territoire>

S'inscrire à la newsletter de la Fédération des Parcs :

<https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/la-federation/newsletter>

Chaîne YouTube #Inventer Demain :

https://www.youtube.com/watch?v=EtUAlk3xdZU&list=PLNc_1dg3gWHcDurnOpwEeiEayZWWdIP4Z

FONDS DOCUMENTAIRE

- Synthèse du webinaire “Comment protéger le foncier agricole par le projet local” : [ICI](#)
- Synthèse du webinaire “Zéro artificialisation nette : Quelles spécificités des Parcs naturels régionaux dans la mise en œuvre du ZAN ?” : [ICI](#)
- Inventaire des pratiques en matière - Paysage, urbanisme et architecture au service du projet local dans les Parcs naturels régionaux [ICI](#)
- Lien Paysage, urbanisme et architecture [ICI](#)
- Territoires Pilotes de Sobriété foncière PUCA : [ICI](#)

CONTACTS :

Nicolas Sanaa, aménagement du territoire : nsanaa@parcs-naturels-regionaux.fr / 06.99.94.42.42

INTRODUCTION

Par Eric Brua, directeur de la FPNRF

Les Parcs se préoccupent des questions d'occupation des sols depuis leur création, bien avant la loi ZAN ou TRACE. C'est donc un sujet historique pour les Parcs qu'il est intéressant de remettre en perspective au vue du contexte actuel. En effet, la Fédération a contribué au débat concernant la loi TRACE (trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux), en partenariat notamment avec la Fédération des ScoT. Elle se positionne contre le détricotage de la loi ZAN, qui, malgré les tensions et les questions qu'elle génère, en particulier dans le milieu rural, permet de faire avancer les territoires sur les questions d'adaptation au changement climatique.

La Fédération des Parcs travaille en parallèle sur l'objectivation du classement en PNR et son impact sur l'occupation des sols. Les Parcs agissent sur ce sujet dans l'accompagnement de la planification (lien avec le plan de Parc et les ScoT), mais aussi dans la mise en œuvre opérationnelle en lien avec les Communes. Les équipes des Parcs sont pluridisciplinaires, ce qui permet de penser plus facilement la complémentarité entre urbanisation et espaces naturels et agricoles à préserver.

I. ACTUALITÉ JURIDIQUE DANS LES PARCS

Actualité concernant le transfert du pouvoir de publicité

Par Jean-Philippe Strebler, juriste-urbaniste, maître de conférences associé à l'Université de Strasbourg

Il existe des moyens simples et efficaces de lutter contre l'affichage publicitaire sauvage, en s'appuyant sur le Code de l'environnement. Selon l'article L.581-24 du code de l'environnement : "Nul ne peut apposer de publicité ou de préenseigne sans l'autorisation écrite du propriétaire". Par ailleurs, dans les Parcs, l'affichage publicitaire et les préenseignes sont interdits en agglomération (ar. L. 581-7 et L. 581-8) : seules 4 préenseignes "temporaires" sont cependant admises (en et hors agglomération) par manifestation culturelle, (art. L. 581-20 et art. R. 581-71) selon des dimensions et supports précis. Hors agglomération, des préenseignes "dérogatoires" sont admises pour certaines activités limitativement prévues (monuments historiques, activités culturelles et produits du terroir).

Face à la multiplication des affichages, plusieurs actions sont possible :

- Vérifier l'existence ou non d'une autorisation du propriétaire
- Dresser, par un agent habilité (art. L.581-40 et L.172-16), un procès-verbal de constatation de l'installation d'une publicité ou préenseigne sans l'autorisation écrite du propriétaire, et le transmettre au procureur, au maire et au contrevenant.
- Au regard du PV, le maire peut décider la suppression immédiate de la publicité ou préenseigne, sans mise en demeure préalable (art. L. 581-29). Sur propriété privée, l'enlèvement s'effectue après information où à la demande du propriétaire. Sur le domaine public, la suppression peut être immédiate.
- Les frais de suppression sont supportés par la personne qui a apposé ou fait apposer la publicité ou préenseigne... éventuellement, par la personne bénéficiaire de la publicité ou de la préenseigne.
- Après avoir informé le contrevenant de son intention et lui avoir permis de présenter ses observations (un mois minimum), le maire peut, par décision motivée, infliger une amende administrative jusqu'à 1500 euros par publicité ou préenseigne (art. L. 581-26). Cette amende peut être complétée, par l'agent verbalisateur, d'une amende pénale forfaitaire de 68 euros pour une personne physique et 340 euros pour une personne morale. Celle-ci est majorée si non paiement dans les 15 jours.
- Pour d'autres infractions (notamment publicité interdite en agglomération de Parc), il n'y a pas de suppression immédiate, mais, après une éventuelle procédure contradictoire, établissement d'un procès-verbal, arrêté de mise en demeure (5 jours pour supprimer la publicité), astreinte de 243,67 €/jour de retard et, si cela ne suffit pas, suppression d'office après information du propriétaire ou de l'occupant des lieux (au moins 8 jours avant), avec facturation des frais... et restitution des matériels

Objectif ZAN et proposition de loi TRACE

Par Maître Florian Ferjoux de Gossement avocats

Processus législatif vis à vis de l'objectif Zéro Artificialisation Nette

- Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant sur la lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets. Cette loi fait suite à la Convention citoyenne sur le climat. Elle est ambitieuse et fixe les objectifs et objectifs intermédiaires ainsi que les délais et les moyens pour y parvenir.
- Loi n°2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux. Elle décale les échéances, et aménage une flexibilité pour les communes.
- Proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (TRACE). Cette proposition s'inscrit dans un contexte parlementaire complexe d'inflexion sur les sujets environnementaux. Elle vise à alléger les dispositions de l'objectif ZAN.
 - 7 novembre 2024 : dépôt de la proposition au Sénat
 - 18 mars 2025 : adoption du texte par le Sénat
 - 19 mars 2025 : transmission du texte à l'Assemblée nationale et à la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Les objectifs de la loi ZAN

L'objectif de cette loi est de préserver les terres agricoles et la souveraineté alimentaire ainsi que la biodiversité. Elle cherche à renforcer la résilience collective face aux effets du changement climatique. Pour cela, elle fixe l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, en prenant en compte l'équilibre entre artificialisation et renaturation. L'objectif intermédiaire 2021-2031, est de diminuer de moitié la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers, en comparaison des dix années précédentes (2011-2021).

Contenu de la loi TRACE (telle qu'adoptée par le Sénat)

- redéfinition de la notion d'artificialisation des sols qui n'est plus en lien avec l'altération durable des fonctions écologiques du sol mais seulement avec la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers en faveur de l'urbanisation. Cette disposition vise à simplifier le calcul des zones artificialisées par les Communes.
- Suppression de l'objectif intermédiaire de 2031 et forte évolution de la rédaction de l'objectif 2050. Le texte passe d'une rédaction chiffrée et juridiquement contraignante (objectifs de résultats) à des objectifs de moyens qui résultent déjà d'anciennes lois pour une sobriété foncière dans l'aménagement du territoire. Le texte est ainsi altéré dans sa force et son opposabilité juridique.
- Fixation d'objectifs de réduction de la consommation d'espaces par les Régions pour la période 2024-2034.
- Report des échéances pour l'intégration des objectifs ZAN dans les documents d'urbanisme régionaux (SRADDET) et locaux (PLU).
- Remplacer les élus locaux au centre du dispositif : création des conférences régionales de sobriété foncière où les élus pourront demander aux Régions de revoir leurs objectifs de réduction de l'artificialisation des sols qu'elles se sont fixées.
- Création de la possibilité de dépasser, sans justification, de 20% maximum l'objectif local de consommation d'Enaf, dans les PLU et cartes communales.
- Exemptions de l'objectif ZAN pendant une période 15 ans pour certains projets (implantations industrielles, infrastructures de réseaux énergétiques et projets de production d'énergies renouvelables, logements sociaux, services publics de l'eau ou de l'assainissement)

II. HISTOIRE DE TERRITOIRE : L'ESPACE, UNE RESSOURCE FINIE ?

Par Marc Verdier, maître de conférences à l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Nancy

La démarche Parc est une démarche de projet qui met en interaction des approches complémentaires sur un territoire. En effet, la question de l'urbanisme est liée à celle de l'agriculture, de la biodiversité, des ressources, etc.

Dans un rapport parlementaire à la chambre des députés sur le foncier, Dominique Potier parle des 3 terres et de la manière dont elles doivent se rencontrer à nouveau. D'abord la Terre (la planète) qui porte des enjeux qui concernent l'ensemble du vivant comme le changement climatique ou la chute de la biodiversité, etc. Ensuite la terre assimilée au sol vivant et productif et enfin, la terre géographique, que l'on découpe, le foncier. Pour discuter de cette dernière, la démarche BIMBY (Build in my Backyard) permet de se poser la question de la densification, en redécoupant le foncier. La densification est une des conséquences possibles de l'action sur les territoires, mais elle n'est pas la seule et pas toujours au cœur des processus.

Commune d'Ailhon (Pnr des Monts d'Ardèche), 2018 : Passer du lotissement au hameau productif ?

Sur ce territoire, le village historique est séparé de parcelles de lotissements individuels, issus de l'étalement urbain (proximité d'Aubenas). L'approche des étudiantes a été d'observer la manière dont le découpage parcellaire s'est organisé en grandes parcelles, qui appartiennent aujourd'hui à une population vieillissante. Cette urbanisation se fait sur d'anciens secteurs agricoles, donc sur des terres qui ont une valeur. Par ailleurs, les principaux enjeux de ce territoire, en lien avec le village ancien, étaient de préserver l'esprit villageois caractérisé par un art de se rencontrer dans l'espace public, et de retrouver une dynamique économique par la micro-économie locale.

Pour répondre à ces enjeux, une ferme des habitants, avec la création d'un petit équipement sur une parcelle libre et la mutualisation de morceaux de jardins particuliers pour en faire des jardins de production potagère et des vergers (2ha de terrain, 1,5 emplois maraîcher) est envisagée. La logique n'est pas celle du redécoupage foncier mais de la mise à disposition de terrains privés pour le collectif. Au sein de ce système, les propriétaires reçoivent environ 30% de la production, les 70% autres sont vendus pour financer le travail du maraîcher. A partir d'une démarche de mise en avant de la valeur agronomique des sols, une diversification des logements pourra être opérée en lien avec la mise à disposition des jardins, intégré à un développement économique local.

Commune de Sigonce (Pnr du Luberon), 2022 : un village architecturé par l'eau et les espaces agricoles

Le village est caractéristique de la montagne de Lure, avec une ceinture agricole encore existante. Le programme Petite ville de demain propose aux étudiants de travailler sur ce sujet car une zone à urbaniser est implantée à 500m du village historique (pour respecter le périmètre de classement de l'église), afin de répondre à la demande de logement induite par la présence du CEA de Cadarache. Des lotissements sont d'ores et déjà implantés en périphérie du village.

Dans ce village, l'eau est un élément important avec la présence d'un torrent au sud et le captage des eaux pour alimenter les fontaines et des canaux qui irriguent les parcelles agricoles en contrebas. Les ressources présentes amènent à penser à d'autres modèles de développement, en se basant en particulier sur le besoin de terres pour l'installation des jeunes agriculteurs. Les enjeux sont donc d'accueillir de nouveaux habitants tout en retrouvant une vie de village avec l'enjeu de dialogue entre espace habité et espace productif ; et en tendant vers une autonomie alimentaire locale. Pour cela, les étudiants ont proposé de réactiver la couronne agricole du village en se servant notamment des aménagements hydrauliques patrimoniaux et des espaces productifs encore existants. Le lotissement existant pourrait alors être transformé dans une logique de densification pour trouver une urbanité proche de celle du village historique.

Ces exemples montrent l'intérêt de répondre à plusieurs questions en même temps (agriculture, logements, espaces publics, etc.) pour faire projet, de penser la question d'un habiter autrement en lien avec les sols, avant la densification qui peut être une plus-value. Cette démarche est déjà prégnante dans les Parcs.

Ce sont des projets d'étudiants mais qui font échos à des projets démonstrateurs existants comme à Mouans Sartoux (06), où les terres agricoles sont protégées dans le PLU, la Commune a racheté une ferme agricole, attribution de permis de construire à condition d'avoir au moins 50m² de potager, etc. Comme à Saint-Pierre-de-Frugie où le village a été revitalisé grâce au développement d'une agriculture collective.

III. A LA CONQUÊTE DU FONCIER INVISIBLE, 7 TERRITOIRES PILOTES DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

Par Anne Vigne, responsable du programme TPSF et Laetitia Comito-Bertrand, chargée de mission, au PUCA.

Le PUCA est un organisme interministériel rattaché au Ministère de l'écologie, qui développe des programmes de recherche incitatives et d'expérimentation dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'habitat et de la conception urbaine et architecturale. **Territoire Pilotes de Sobriété Foncière** est un programme expérimental, lancé en 2020 conjointement avec l'ANCT et la Dhup, qui se pose en complémentarité du programme "Action cœur de ville", visant la redynamisation des centres bourgs. Il s'adresse aux intercommunalités souhaitant s'engager dans un processus de développement privilégiant la sobriété foncière à l'étalement urbain. 25 EPCI sont candidats à la démarche et 7 sont sélectionnés en fonction de leur diversité géographique et de celle de leurs enjeux de développement (Draguignan, Dreux, Epernay, Louviers, Maubeuge, Poitiers, Sète). 5 autres territoires viennent compléter ce panel en 2022, accompagnés par le CEREMA.

Méthode et leviers d'action

Ce programme cherche à mettre en place une méthode souple qui s'adapte à chacun des territoires. Le terme d'Atlas du Foncier invisible émerge afin que chacun puisse se l'approprier et travailler avec dans son propre contexte. Le point commun de la méthode se trouve dans son organisation en plusieurs phases :

- Repérage, identification et caractérisation du foncier invisible sur le territoire
- Expérimentation sur 3 à 5 sites démonstrateurs, en mobilisant les acteurs.
- Événement de restitution dans chaque territoire

Ces phases sont souvent accompagnées d'un AMO (bureaux d'études privés, Établissement public foncier ou agence d'urbanisme). Des groupes de travail sont mis en place dans chacun des territoires avec de la co-construction et co-conception. Des journées de retours d'expériences inter-territoires permettent d'avancer et de partager les problèmes rencontrés et les solutions mises en œuvre.

Les leviers d'action retenus pour travailler sur le sujet de la sobriété foncière sont **la renaturation** sur les secteurs non compatibles avec l'urbanisation pour des questions de paysages et de biodiversité, **l'intensification** des usages pour les bâtiments ayant des problèmes de chronotopie, **la transformation** des bâtiments existants, la **densification** dans les dents creuses ou par l'élévation des bâtiments.

Les territoires, malgré leurs différences, sont parvenus à mettre en place des méthodologies pour améliorer la connaissance de leur territoire en termes de foncier et d'occupation des sols, mais aussi des acteurs pour les associer aux différentes étapes du projets.

Mise en réseau

- L'organisation d'un Cercle des pionniers de la sobriété foncière, regroupant les 25 EPCI intéressés par la démarche permet à tous de suivre l'avancée de la démarche.
- Les Rencontre nationale acteur-chercheurs, viennent clôturer le programme (mars 2024)
- Des podcasts, films, fiches outils pour capitaliser sur la démarche

Retours d'expériences

- Agglomération du pays de Dreux : le Quartier spectaculaire à Vernouillet : allier recyclage du foncier et projet économique et culturel sur un ancien site industriel. Ce projet à vocation culturelle et économique cherche à requalifier l'ensemble du quartier (tissus industriel) autour d'une salle de spectacle déjà existante. L'objectif étant la labellisation nationale de la scène de ce site. La collectivité s'engage donc dans une dynamique opérationnelle avec de l'acquisition foncière, une phase d'urbanisme transitoire, l'étude des espaces extérieurs, la création d'un tiers lieu artistique. Des conventionnements sont en cours de négociation avec l'EPF Normandie, la Banque des territoires (opération cœur de ville 2), le CEREMA (observatoire du foncier invisible à l'échelle de l'agglomération).

- Agglomération du pays du Grand Poitiers : contexte tertiaire avec une consommation importante des zones naturelles agricoles et forestières. L'agglomération se concentre sur une méthodologie de typologie du foncier mutable pour créer un Atlas du foncier invisible. Cette atlas donne lieu à des projets théoriques :
 - > densification douce du quartier du Pont Neuf, considéré comme sous-occupé. Ce projet se fait en concertation et avec l'implication des habitants. Dans une optique de mutualisation foncière et d'usage, une étude est en cours pour la création d'une foncière de densification douce pour porter le foncier sur plusieurs sites et travailler à l'échelle de l'îlot, ainsi que d'un opérateur dédié.
 - > reconquête des berges de Vienne à Chauvigny qui pose la question de la réhabilitation d'un bâti ancien dégradé. Le projet consiste ici en une démolition et une renaturation des espaces pour redonner des espaces publics aux habitants.
- Sète Agglopolie Méditerranée : contexte de forte consommation des espaces qui ont favorisé l'étalement urbain. Un effort est déjà opéré depuis plusieurs années par l'agglomération. A partir d'un diagnostic foncier partagé sur l'ensemble de l'arc de Thau, l'idée serait de travailler à un rééquilibrage des composantes paysage, usage (habitat, industrie, activité) et flux de circulation. Ce projet est accompagné par l'EPF, en lien avec les friches industrielles existantes. En parallèle, la densification des cœur de village (Mt Bazin) plutôt que l'étalement du tissu pavillonnaire est, de plus, envisagée en complément de la requalification et la valorisation d'espaces naturels.

IV. L'OCCUPATION DU SOL EN TENDANCE DANS LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX

Par Fabien Hugault Chargé de mission Chartes / Enseignement supérieur à la FPNRF

La FPNRF a monté depuis plus d'un an un observatoire des Parcs naturels régionaux. Son objectif est de stabiliser un certain nombre d'indicateurs qui caractérisent le réseau des Parcs à l'échelle nationale et de les comparer au reste du territoire afin de pouvoir communiquer dessus. Le réseau des Parcs avait en effet le besoin de suivre de manière fine l'évolution de ces territoires. Deux études ont précédé cet observatoire (Les Parcs naturels régionaux : chiffres clés de 2014 par Antoine Lévêque, et Valeur spécifique de l'action des Parcs naturels régionaux en 2017 par Anne Pisot et Romain Lajarge).

Aujourd'hui, 59 territoires sont classés Parcs naturels régionaux sur plus de 5000 communes habitées par plus de 5 millions de personnes. Ils représentent 17,4% de la France hexagonale et 16,1% en comptant les territoires d'Outre-mer et sont principalement couverts d'espaces forestiers et semis-naturels (51% contre 30% en moyenne), ainsi que d'espaces agricoles (42% contre 63% en moyenne). Les chiffres montrent que la ruralité dans les Parcs est marquée, avec 91% de ses communes rurales et 59% exclues d'une aire d'attraction ou appartenant à une aire d'attraction de moins de 50 000 habitants. Bien que les communes soient souvent éloignées des grandes villes, le lien d'interdépendance urbain-rural reste fort entre les Parcs et les aires urbaines plus importantes.

Consommation des espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF)

L'étude précédente avait montré que les Parcs naturels régionaux consommaient 2x moins d'ENAF que les autres territoires sur la période 2009-2015. Cette tendance se confirme avec les chiffres actuels (jusqu'en 2022), qui montrent que la consommation des Parcs sur la période 2009-2022 est de +0,3% contre +0,61% en moyenne sur le territoire national (France hexagonale) et que 40 des 57 Parcs consomment moins d'ENAF que la région à laquelle ils appartiennent. Les Parcs sont particulièrement performants sur les communes "urbaines", les plus densément peuplées avec un grand nombre de communes ayant adopté des documents de planification (PLU, cartes communales).

Zoom sur les espaces forestiers

45% des territoires de Parcs sont couverts par la forêt, en particulier les Parcs se situant sur les massifs montagneux (Alpes, Pyrénées, Jura, Vosges, Massif Central, Corse). Les Parcs sont des acteurs majeurs de la préservation de ces forêts avec 44% des forêts sous protection forte se situant en territoire de Parc et 1,14%

des forêts publiques des Pnr qui ont le statut de réserve biologique (contre 1,14% hors Parc). Ces réserves biologiques sont majoritairement des réserves de collectivités, témoignant de l'engagement des collectivités de Parcs dans la création d'aires protégées.

Zoom l'agriculture

La part de Surface toujours en Herbe (STH), c'est-à-dire de prairies permanentes, représente 38% de la surface agricole utile des Parcs. Elle diminue de manière nettement moins importante que dans le reste du territoire (-0,03% dans les Parcs contre -1,6% en France métropolitaine entre 2018 et 2023). Les exploitations sont aussi plus petites afin de préserver les paysages notamment (63 ha de SAU dans les Parcs contre 69 ha en France métropolitaine). Pour finir, les Parcs sont en avance concernant l'agriculture bio (10,8% des SAU et 16% de producteurs bio dans les Parcs contre 8,8% des SAU et 13% de producteurs en France métropolitaine). Un certain nombre de Parcs possèdent de plus des linéaires importants de haies comme le Parc des Marais du Cotentin et du Bessin.

Les protections fortes dans les Parcs

Dans le cadre de la Stratégie Nationale pour les Aires protégées à horizon 2030, les Parcs naturels régionaux sont cités comme des territoires exemplaires sur lesquels les protections fortes ont matière à se développer. A l'échelle nationale, ils représentent déjà 62% des aires protégées totales existantes et possèdent, sur leur territoire 40% des aires de protection forte, en particulier les Réserves naturelles nationales (52% des RNN en territoire de Parcs)

Finalement, les Parcs naturels régionaux sont des acteurs forts de la préservation environnementale, ils sont actifs depuis longtemps, avant même les directives nationales.

Témoignage : les Parcs comme assistance à maîtrise d'ouvrage pour les Communes

Les Parcs accompagnent les Communes dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme. Ils produisent notamment des "portées à connaissance" sur les enjeux environnementaux, urbains et paysagers du territoire.

Directeur de publication :

Eric Brua, Directeur de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France

Conception et Animation :

Nicolas Sanaa, Aménagement du Territoire FPNRF

Synthèse :

Estelle Carlier, paysagiste-conceptrice.

Fédération des Parcs naturels régionaux de France

27 rue des Petits Hôtels – 75010 Paris

Tél 01 44 90 86 20 – Fax 01 45 22 70 78

info@parcs-naturels-regionaux.fr

POUR EN SAVOIR PLUS
SUR LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX,
 www.parcs-naturels-regionaux.fr

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

