

Une autre vie s'invente ici

Quelle prise en compte des avis des Parcs naturels régionaux ?



©L. Chariot

ÉTUDE

DÉCEMBRE 2024



SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| Les avis des Parcs naturels régionaux : rappel réglementaire | 5 |
| L'enquête : 23 Parcs et 17 services instructeurs, contributeurs | 7 |
| Comment les Parcs répondent-ils aux saisines pour avis ? | 8 |
| Les opportunités pour les Parcs d'émettre un avis | 10 |
| Les outils des Parcs pour affirmer la portée de leurs avis | 12 |
| Les limites des avis des Parcs naturels régionaux | 14 |
| Conclusion : les pistes de solutions collectives | 18 |

Les avis des Parcs naturels régionaux : rappel réglementaire

L'articulation de la charte des Parcs naturels régionaux avec les autres documents d'urbanisme et de planification

La consultation des Parcs est intrinsèquement liée à la portée juridique de leur Charte. Pour rappel, celle-ci doit être compatible avec le SRADDET, Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (ainsi que des autres documents régionaux de même portée). Le Schéma de cohérence territoriale (ScoT), le Plan local d'urbanisme (PLU), et les cartes communales doivent quant à eux être compatibles avec la Charte.

La consultation obligatoire des Parcs prévue par le droit

La consultation des Parcs naturels régionaux est obligatoire dans plusieurs cas. Le code de l'environnement prévoit la liste des documents qui doivent être soumis pour avis au Syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc. L'avis des Parcs est obligatoire notamment dans le cadre de l'élaboration et de l'évolution des documents de planification mentionnés ci-dessus. Il est également obligatoire pour de nombreux autres documents de planification et d'aménagement (dont ceux liés au climat, à l'air, aux énergies, aux continuités écologiques, aux déplacements, aux infrastructures de transport, aux orientations forestières, aux carrières, à l'accès à la nature et aux sports de nature, à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, à la prévention des risques, à la gestion cynégétique, à la gestion de la faune sauvage, au tourisme, à la mer et au littoral).

De même, la consultation du Syndicat mixte d'aménagement et de gestion du Parc par les communes dans le cadre de l'identification des zones d'accélération de la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables ainsi que celle des

gestionnaires des aires protégées, qui peuvent être des parcs, sont obligatoires.

S'agissant des projets, l'avis du Syndicat mixte d'aménagement et de gestion du Parc est obligatoire sur l'étude d'impact des projets envisagés sur le territoire du parc et relevant de l'évaluation environnementale.

consultation facultative des Parcs

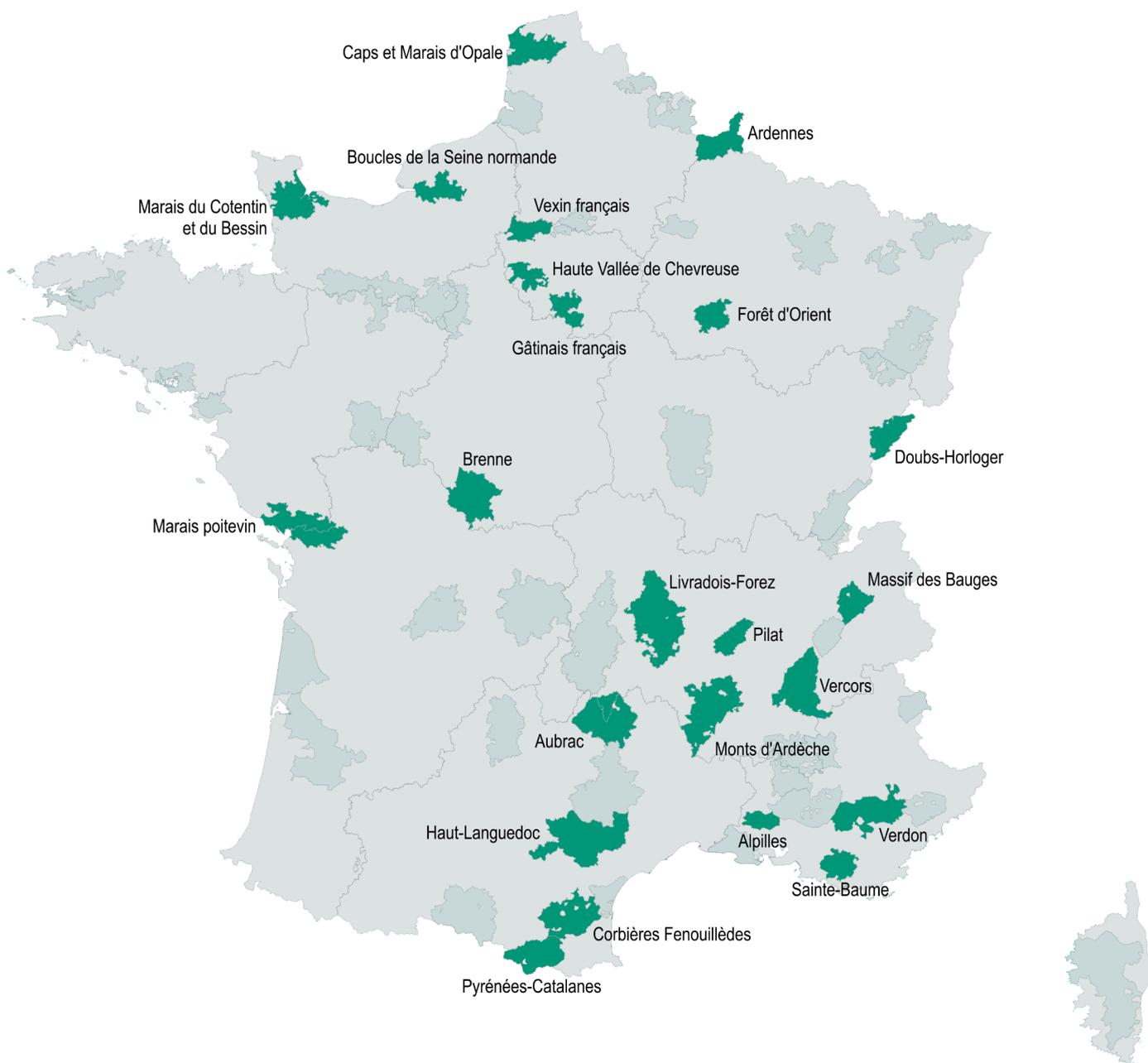
Le parc peut plus largement être consulté de manière spontanée par l'administration, sans qu'il s'agisse d'une obligation.

La portée des avis

L'avis émis par le Parc est un avis simple. Il est pris en compte par l'autorité administrative en charge de l'instruction de la décision à venir sur le document ou le projet. En outre, lorsqu'il est obligatoire, l'absence de recueil de l'avis du Parc peut rendre irrégulière la procédure.

La portée de l'avis des Parcs bénéficie du renforcement de la valeur juridique de la Charte. En particulier, depuis une décision du Conseil d'Etat du 21 avril 2022, lorsque l'autorité administrative est saisie d'une demande d'autorisation d'implanter ou d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement au sein d'un Parc naturel régional, elle doit s'assurer de la cohérence de la décision individuelle avec les orientations et mesures fixées dans la Charte de ce Parc et dans les documents qui y sont annexés.

23 Parcs naturels régionaux et 17 services instructeurs ont participé au questionnaire



L'enquête : 23 Parcs et 17 services instructeurs, contributeurs

Contexte et objectifs de l'enquête

Au regard du Code de l'environnement et/ou du Code de l'urbanisme, un « avis de Parc » peut être demandé dans le cadre de l'élaboration de projets d'aménagement ou de documents d'urbanisme. La Fédération des Parcs en partenariat avec la DHUP a ainsi lancé une étude sur la prise en compte des avis émis par un Parc naturel régional. Cette étude vise la production de connaissances vis à vis des actions menées par les Parcs naturels régionaux dans le cadre de l'aménagement de leurs territoires. Ses principaux objectifs sont de prendre du recul sur la qualité, l'opportunité et la prise en compte des avis émis par les Parcs, de mettre en tendance les résultats pour mieux comprendre l'implication des Parcs dans les projets d'aménagement du territoire et de mettre au jour des pistes d'amélioration de la rédaction des avis et l'évolution souhaitée du cadre réglementaire dans lesquels ils s'inscrivent.



©Florence COSTE / Parc naturel régional du Pilat

Méthodologie

Afin de répondre aux objectifs de cette étude, une enquête qualitative multi-acteurs a été menée grâce à un questionnaire co-construit entre les chargés de mission de la Fédération des Parcs et la paysagiste-concepteur en charge de l'étude. Une première réunion a été organisée en présence du Comité de pilotage, présidé par Philippe Gamen. A cette occasion, le cadre juridique de l'avis a été rappelé et le questionnaire affiné en fonction des besoins pressentis des acteurs.

L'enquête est envisagée comme multi-acteurs. A ce titre le questionnaire a été diffusé aux Syndicats mixtes de Parcs (23 répondants), aux services déconcentrés de l'État à savoir les MRAe (3 répondants), les DDTs (5 répondants) et les DREALs (4 répondants) ainsi qu'aux services instructeurs locaux (4 collectivités répondantes). Les réponses ont fait l'objet d'une analyse qualitative et d'une mise en tendance afin de mettre en exergue les principaux enjeux liés aux opportunités et aux contraintes pour les Parcs d'émettre des avis. La mise en tendance des résultats permet de dégager des pistes de réflexions pour améliorer la portée et l'efficacité des avis réglementaires.



Comment les Parcs répondent-ils aux saisines pour avis ?

Les Parcs ont mis en place, en interne, différentes méthodes de réponses aux avis pour lesquels ils sont saisis, en fonction de leur organisation et de leurs moyens. Le contexte des projets soumis à avis et leur impact sur le territoire des Parcs conditionne la manière de traiter les dossiers. Un certain nombre de points sont cependant récurrents dans leurs témoignages.

Un travail d'équipe transversal en interne articulé autour d'un référent

Les Parcs font tous valoir un travail collectif et inter-service autour de la rédaction des avis, articulé autour d'un référent thématique qui consulte et collecte les informations nécessaires en interne. Ce travail collectif peut s'effectuer :

- Par une consultation directe des services concernés en amont de la rédaction de l'avis ou pour relecture et complément d'une pré-rédaction par le référent.
- Par des réunions techniques pour un travail collégial autour des dossiers et la définition d'une position collective.

Le référent, qui centralise les avis et les apports, puis rédige in fine l'avis peut être choisi ponctuellement en fonction de la thématique de l'avis, ou être le référent global pour l'ensemble des avis (en général le référent urbanisme ou référent coordinateur). Ainsi, l'ensemble des services concernés peuvent apporter leurs connaissances et leurs compétences techniques sur les sujets abordés. Cette transversalité permet aux Parcs de fournir des avis éclairés et argumentés.

Une validation technique et politique

Dans la majorité des cas, les avis rédigés sont validés techniquement et politiquement, en comité syndical ou en bureau. Ils sont généralement signés par le directeur ou le président selon le type d'avis. En complément, les avis peuvent être soumis aux élus référents pour validation. La validation politique est d'autant plus importante lorsque les projets sont d'envergure ou que les avis émis sont défavorables ou avec réserves. Dans ce cas, le Parc du Livradois Forez par exemple, joint à l'avis, un courrier du Directeur ou du Président.

Si nécessaire, une commission spécifique est organisée, comme dans le Parc naturel régional du Marais poitevin qui possède une "commission avis réglementaire" dédiée ou le Parc naturel régional du Vexin français qui réunit sur demande la "Commission Urbanisme et Avis du Parc".

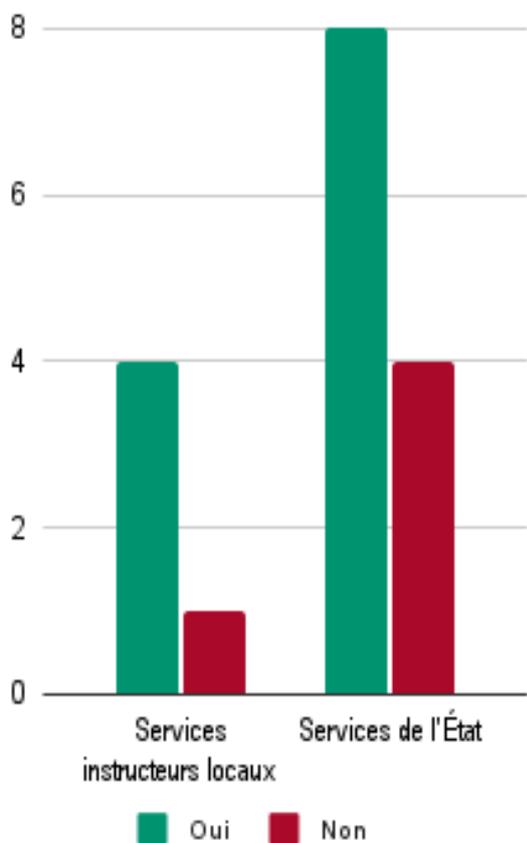
Des rencontres possibles avec les porteurs de projets

Lorsque les délais le permettent et sur les projets à enjeux, des rencontres sont organisées avec les porteurs de projets et les élus ainsi qu'avec les services instructeurs ou des partenaires techniques si besoin. Ces rencontres permettent de contextualiser les projets et d'engager un dialogue autour de la rédaction des avis. Elles peuvent être appuyées si nécessaire et si les délais le permettent, par des visites de terrain. Ces rencontres sont

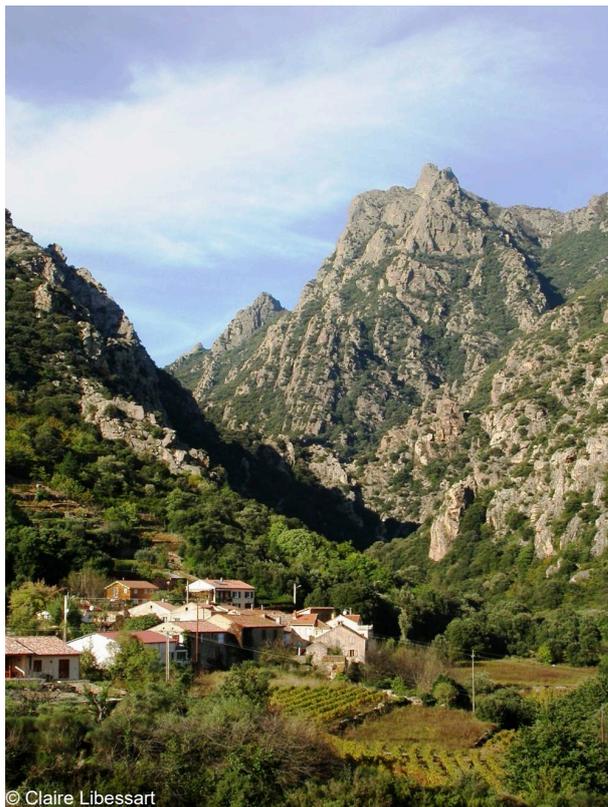
importantes pour les Parcs mais sont dépendantes de leurs possibilités humaines et techniques, en regard des délais.

Des démarches qui permettent de produire des avis pertinents

Dans l'ensemble, les services instructeurs confirment que les démarches mises en œuvre par les Parcs produisent des avis pertinents, fins et argumentés au regard de la demande qui leur a été faite (70,4% des répondants). Les réponses négatives des services instructeurs concernent l'absence de base légale de certaines recommandations, l'absence de chargé de mission dédié au paysage ou un décalage entre une vision opérationnelle et des recommandations moins techniques que politiques (29,4% des répondants dont 1/3 des services de l'État). Ainsi, il sera important pour les Parcs de porter une attention particulière à la justification des avis qu'ils émettent.



Réponses des services instructeurs à la question : La production des avis de la part des Parcs naturels régionaux vous semble-t-elle pertinente tant sur le contenu que sur la forme, au regard de la demande ?



© Claire Libessart

Les Gorges d'Éric dans le Parc du Haut-Languedoc



© PNRPC

Vue des Angles à préserver dans le Parc des Pyrénées Catalanes

Les opportunités pour les Parcs d'émettre un avis

Émettre un avis est un acte juridique et politique. A ce titre, il constitue une opportunité pour les Parcs d'affirmer leur posture vis à vis de leur territoire, en regard de leur Charte, d'engager un dialogue avec les services instructeurs et les porteurs de projets, d'effectuer une veille des projets sur le territoire et de participer à la mise en oeuvre de projets exemplaires.

Engager un dialogue avec les acteurs du territoire

Le fait d'émettre un avis s'inscrit dans une démarche juridique qui ancre les Parcs comme acteurs incontournables dans le paysage institutionnel. La consultation des Parcs doit donc faire l'objet d'une communication auprès des porteurs de projets pour les inciter à dialoguer avec les Parcs, en amont des projets. Elle s'inscrit aussi et surtout dans une démarche pédagogique de rencontre et de sensibilisation des acteurs à la culture des PNR et aux enjeux de la Charte qu'ils portent. Ainsi, les avis ont un intérêt pour former les élus autant que pour améliorer la qualité des projets. Certains sujets sont ainsi essentiels comme la préservation et la gestion de l'espace ou la maîtrise des installations énergétiques. Le dialogue avec le porteur de projet, en amont de la formulation de l'avis, est un point de départ pour créer des habitudes de travail collectives et continues sur la durée du projet. Pour certaines communes, cette consultation est cependant vécue comme une contrainte, énoncée par exemple par le Parc de la Haute Vallée de Chevreuse.

Au-delà des porteurs de projet, les avis émis par les Parcs sont des ressources pour d'autres structures comme les EPCI, les communes ou les services de l'État, dans la construction de leurs propres avis. Par exemple, dans le Parc des Caps et marais d'Opale, un lien a été créé avec les instructeurs de droit des sols du territoire. Le Parc organise, environ un an sur deux, un temps d'acculturation aux enjeux de la Charte.

Être au courant des projets du territoire

La saisine des Parcs pour avis, qu'elle soit officielle ou spontanée, leur permet d'être informés et de porter un regard sur les projets en cours au sein du territoire. Cette information est à la fois technique (caractéristiques du projet) et globale (philosophie du projet par rapport aux besoins et enjeux du territoire). Dès lors un suivi (même de loin) de ces projets, devient possible.

Faire évoluer les projets vers des réalisations exemplaires

Les Parcs soulignent encore une fois la nécessité d'être sollicités en amont d'une saisine officielle afin d'accompagner le projet en partenariat avec les acteurs qui le portent et ainsi se positionner dans une démarche de co-construction des dossiers. Les recommandations des Parcs, qui s'appuient sur une connaissance fine du territoire et une ingénierie de projet, sont ainsi capables d'améliorer le projet et de lui donner une pertinence dans le projet local afin de réduire les risques de conflits par la suite. Cette anticipation est d'autant plus déterminante pour les projets structurants et à fort impact territorial, environnemental et paysager pour lesquels les Parcs ont aussi la possibilité d'entraver leur réalisation s'ils ne les jugent pas acceptables ou en cohérence avec les ambitions de leur Charte de Parc.

Affirmer une posture politique globale et des compétences

Les Parcs ont une connaissance du territoire, une technicité et une ingénierie territoriale importantes, ce qui les rend pertinents pour émettre des avis sur les projets, en particulier sur les sujets de biodiversité où ils sont attendus. Par leur Charte de Parc, ils développent une stratégie globale qui favorise la qualité du territoire en définissant une posture cohérente sur les sujets d'aménagement et de développement territorial entre autres (EnR, artificialisation, démarche paysagère, affichage publicitaire, etc.). Cette posture se traduit dans l'émission des avis qui relayent les enjeux repérés sur le territoire et les engagements collectifs pris pour y répondre. Les Parcs affirment ainsi leur investissement dans les projets de leurs territoires. L'assise juridique des avis permet aux Parcs de disposer d'une reconnaissance et d'une visibilité auprès des acteurs institutionnels et de se positionner comme des acteurs politiques incontournables du territoire.

Rappeler et faire respecter les engagements de la Charte

Depuis la loi paysage de 1993, les Chartes de Parcs ont une valeur juridique et sont opposables aux documents d'urbanisme. Les avis sont l'une des traductions de cette opposabilité. Grâce à eux, les Parcs s'assurent de veiller à ce que les collectivités et l'État respectent les engagements et les objectifs de la Charte et que leurs documents cadres soient en compatibilité avec celle-ci.

Dans la poursuite d'une idée de dialogue avec les porteurs de projets, les avis sont dans un premier temps un moyen de communiquer sur les enjeux collectifs et les orientations de la Charte, de rappeler ses objectifs et de sensibiliser les acteurs au fait que tout projet suppose un impact (positif ou négatif) sur le territoire et donc sur la mise en œuvre de la Charte. Ils sont aussi un outil de mise en œuvre de la Charte sur le territoire, une traduction du projet de territoire qu'elle porte, dans des projets concrets et à une échelle très locale.



©PNRMP

Ecopastoralisme comme pratique exemplaire dans le Parc Marais poitevin



© FPNRF

Habitat exemplaire dans le Parc de la Brenne



© PNR HVC

Paysage du Parc de la Haute-Vallée de Chevreuse

Les outils des Parcs pour affirmer la portée de leurs avis

Les Chartes de Parcs comme outils opérationnels

La majorité des Parcs ayant répondu au questionnaire sont en révision de Charte (16/23). L'ensemble des Parcs ayant répondu au questionnaire et actuellement en révision de Charte affirment construire leur document en anticipant sa portée pour émettre des avis (16/16). Cette disposition est importante, notamment dans le cas où les services instructeurs se contentent de consulter la Charte de Parc sans contacter directement le Syndicat Mixte (4/17 réponses des services instructeurs).

→ Prendre position de manière précise

Les Chartes donnent des orientations générales mais aussi des prescriptions. Celles-ci possèdent une portée opérationnelle pour légitimer et argumenter un avis si elles sont précises et définissent une prise de position de la part du Parc. Ces prescriptions ont de plus une portée prospective. Les Parcs, de par leurs expériences passées, leur ingénierie territoriale et leur capacité d'expérimentation, ont les moyens d'anticiper les problématiques à venir (évolution des technologies et des enjeux environnementaux) et de prévoir dans leur Charte une entrée pertinente pour maîtriser et accompagner les transformations territoriales en matière d'aménagement et de paysage. Les Objectifs de Qualité paysagère (OQP) sont un exemple d'objectifs portés par les Parcs et transposables de manière opérationnelle dans les documents d'urbanisme et les projets de territoires. Cette prise de position dans les Chartes ainsi que la rédaction précise et affirmée de dispositions particulières permet aux Parcs d'argumenter leur positionnement en cas de contentieux.

→ Faciliter la lecture et la prise en main des dispositions par les porteurs de projets

La rédaction des dispositions nécessite en complément de faciliter leur mise en œuvre opérationnelle et en particulier leur prise en main de la part des acteurs. Les Parcs s'engagent dans leur Charte grâce à des documents annexes comme un livret de retranscription des mesures de la Charte (PNR Forêt d'Orient et Brenne) ou leur condensation dans un chapitre unique (PNR Bauges). La spatialisation des objectifs et la précision du vocabulaire utilisé et des formulations contribue à leur meilleure mise en œuvre, en particulier pour les acteurs qui ne contactent pas directement le Parc mais s'appuient seulement sur la Charte.

Un rôle d'accompagnement avant tout

En complément des outils de rédaction de la Charte, les Parcs doivent s'assurer de l'engagement des partenaires, et en particulier les signataires (mais pas que), à mener une politique cohérente avec la Charte de Parc et à travailler en partenariat avec lui. Une sensibilisation des partenaires au rôle d'accompagnement et de conseil des Parcs est ainsi menée. Elle est d'autant plus importante pour les projets d'envergure en lien avec les mesures thématiques de la Charte.

Les avis interviennent à la fin d'une procédure, or le rôle des Parcs réside davantage dans l'accompagnement, le conseil et l'appui en amont et en cours des procédures de projets. Il est donc nécessaire de penser le partenariat avant la restriction par le biais d'un avis qui ne suffit pas à produire des projets de qualité sur le territoire. Cet accompagnement est d'autant plus nécessaire que les Parcs constatent une plus grande efficacité des recommandations lorsque l'avis est rédigé dans le cadre d'une

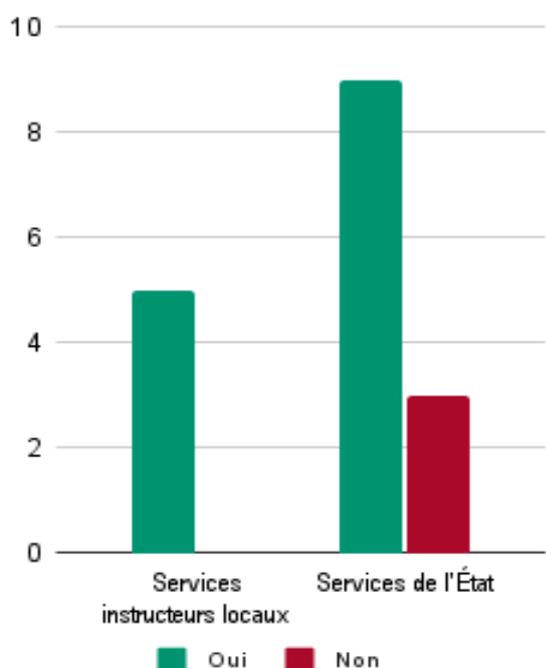
démarche concertée avec le(s) porteur(s) de projet. Ainsi, la saisine des parcs pourrait être effectuée d'abord en amont des projets sous forme de note d'opportunité ou de portée à connaissance, avec définition des enjeux majeurs par exemple.

«L'avis idéal c'est quand on peut écrire "M/ Mme le Maire, vous avez sollicité l'avis du Parc sur votre PLU et je vous en remercie. Vous nous avez consultés en amont et tout au cours de la procédure, vous avez suivi nos recommandations autant que possible, à ce stade nous n'avons donc rien à ajouter»

PNR Vexin Français

→ Des Parcs sollicités pour leurs compétences en dehors des obligations réglementaires

Les services instructeurs affirment, en complément des obligations légales, consulter les Parcs de manière volontaire, pour leur accompagnement des projets. Dans ce cadre, ils le font pour les projets les plus impactants et/ou lorsqu'ils ont un lien fort avec les paysages ou le cadre de vie. Les services instructeurs reconnaissent ainsi aux Parcs une bonne connaissance des enjeux environnementaux locaux et une capacité des avis à améliorer et à approfondir les projets.



Réponses des services instructeurs à la question : Sollicitez-vous l'avis du Parc naturel régional lorsque celui-ci n'est pas obligatoire ?



©PNRCMO

Visite de terrain et partage de connaissances dans le Parc des Caps et Marais d'Opale



©PNRMB - Equipe

Visite de terrain dans le Parc du Massif des Bauges



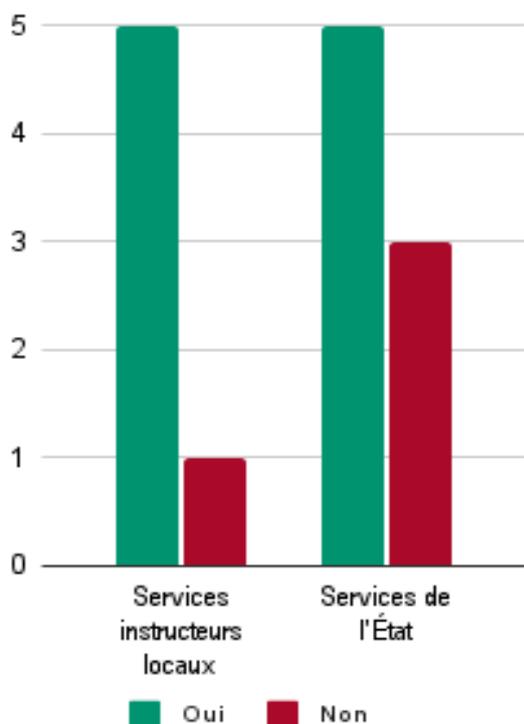
© PNRA

Sortie nature dans le Parc des Alpilles

Les limites des avis des Parcs naturels régionaux

Les avis : une mission chronophage comportant une forte dimension politique

Bien que l'émission d'avis soit pour les Parcs une opportunité pour affirmer leur place institutionnelle et accompagner les projets, plusieurs limites sont relevées dans leur mise en œuvre effective au sein des Syndicats Mixtes. Dans l'ensemble, les services instructeurs constatent que les Parcs répondent à l'ensemble des sollicitations, mais ce n'est pas toujours le cas. Quelles sont alors les difficultés des Parcs à répondre aux saisines ?



Réponses des services instructeurs à la question : Les Parcs naturels régionaux répondent-ils à toutes les sollicitations envoyées ?

→ Une mission chronophage et des délais restreints

Pour la majorité des Parcs répondant, l'une des principales limites à l'émission d'avis relève de son caractère chronophage en regard de l'organisation des services, de l'ingénierie disponible et du temps des agents, ainsi que du rapport à leur portée effective sur les projets. Ainsi, les Parcs sont confrontés à des délais de réponses qu'ils jugent trop courts en regard du travail nécessaire à la rédaction d'un avis de qualité, d'autant plus lorsque les dossiers demandent une coordination interne des services afin de les traiter en transversalité. En effet, les projets mobilisent collectivement les équipes qui doivent s'approprier les données du projet et des études d'impact, les mettre en commun entre les services et rédiger l'avis final, ce qui demande un temps d'agent non négligeable. Ce temps est d'autant plus important et difficile à gérer lorsque les Parcs travaillent sur plusieurs dossiers simultanément. La gestion des délais de réponse peut avoir un impact fort en termes d'aménagement du territoire en regard du fait qu'une absence de réponse équivaut à un avis favorable.

→ Les avis : un sujet politique

Les avis émis par les Syndicats mixtes de Parcs, au-delà de leur caractère technique, ont une dimension politique à plusieurs niveaux, non négligeable qui influence l'action des Parcs. Les périodes de révision de Chartes sont des moments particulièrement sensibles pour les Parcs sur le plan politique.

Dans un premier temps, certains avis, surtout négatifs, peuvent être complexes à porter politiquement. Ils mettent le Parc dans une position difficile vis-à-vis des porteurs de projets, voire peuvent être "censurés" politiquement. L'avis du Syndicat mixte doit ainsi être transparent et argumenté afin d'éviter toute dérive politique. Les avis négatifs

entraînent généralement un dialogue avec les élus. Dans un second temps, certaines collectivités et publics attendent des Parcs qu'ils jouent un rôle de protection de la qualité du cadre de vie sur le territoire et qu'ils soient des gardes fous pour les projets d'aménagements impactants.

Les avis ont donc besoin d'un portage politique fort afin d'affirmer le positionnement du Parc vis-à-vis des projets de territoire qu'il juge important et aller jusqu'au contentieux lorsque cela est nécessaire.

Des carences de consultation

L'avis du Syndicat mixte de Parc naturel régional devrait être sollicité afin d'assurer la cohérence entre des politiques publiques et la Charte du Parc à chaque fois que cela est nécessaire. Or, sur certaines questions, les Parcs constatent qu'ils ne sont pas consultés, ou trop tard. Sur les 23 réponses, 4 Parcs sont frontaliers. Ils affirment tous n'être pas ou seulement rarement saisis pour avis de la part des instances étrangères, ce qui est parfois regretté par les élus. Plusieurs thématiques sont récurrentes dans les réponses des Parcs.

→ Les questions d'énergies renouvelables

Les Parcs souhaiteraient être systématiquement consultés pour les projets en lien avec les énergies renouvelables, qui, quelle que soit leur taille, impactent les paysages et la biodiversité. Bien que les projets éoliens soient évoqués, ce sont les questions du photovoltaïque, et en particulier de l'agrivoltaïsme, qui ressortent des interrogations des Parcs. Il est ainsi question des :

- zones d'accélération, pour leur élaboration et leur révision en partenariat avec les départements.

- hangars agricoles photovoltaïques pour lesquels les Parcs ne sont pas toujours consultés car ils relèvent d'un permis de construire. Les Parcs souhaiteraient en particulier accompagner les porteurs de projets sur le juste dimensionnement de ces hangars par rapport aux besoins et leur intégration paysagère, peu pris en compte.

- multiplication non maîtrisée de projets agrivoltaïques de petite puissance (< 1MwC) qui risquent d'impacter les paysages et la biodiversité.

Sur ces dossiers et avec les avis comme outils, les Parcs pourraient être un appui pour la mise en place d'une stratégie concertée entre l'ensemble des acteurs du territoire, concernant la définition des zones d'accélération. Par exemple, le Parc du Haut-Languedoc est associé au pôle EnR des services de l'Etat dans les départements et juge sa présence positive et utile.



©Yvon Meyer - PNRVN

Eolienne citoyenne à Delhingen

→ Le cas particulier du Zéro Artificialisation Net (ZAN)

Environ la moitié des Parcs ayant répondu au questionnaire (10/23) affirment aujourd'hui ne pas être directement consultée sur la question spécifique du ZAN. L'autre moitié se dit consultée, mais souvent de manière indirecte (8/23), avec une approche qualitative plutôt que quantitative.

La question du ZAN est principalement abordée en lien avec les documents d'urbanisme et de planification (SCoT, PLU/PLUi) et en particulier les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Les Parcs participent à ce titre aux réunions de personnes publiques associées. Dans ce cadre, les Parcs peuvent se positionner sur les enjeux du ZAN en proposant une entrée par la préservation des paysages et des continuités écologiques ou encore par la requalification des centres bourgs. Les préconisations portées par les Parcs peuvent être renforcées par une ligne commune entre plusieurs Parcs de la même région. Par exemple en région PACA, un groupe de travail "sobriété

foncière” a été mis en place avec l’appui des agences d’urbanisme, pour travailler sur le ZAN dans le cadre de la révision du SRADDET. Le Parc du Livradois-Foréz, a ainsi rendu un avis sur le projet de SRADDET dans le cadre de la territorialisation du ZAN en concertation avec la conférence régionale des SCoT. Dans le cadre de l’Atelier d’urbanisme, il accompagne des collectivités par une approche qualitative de la mise en œuvre du ZAN.

Sur cette thématique, les Parcs s’engagent d’ores et déjà en inscrivant dans leur Charte des objectifs, chiffrés ou non, de maîtrise de l’étalement urbain. Par exemple, le Parc des Boucles de la Seine Normande énonce un objectif chiffré et prioritaire d’une augmentation de moins de 4.7% de la surface déjà artificialisée au début de la Charte. Les objectifs ZAN renforcent ainsi la portée de la Charte de Parc et sont un appui pour émettre des avis.

→ Les projets d’aménagement d’ampleur et les projets à fort impact paysager

Les projets d’aménagement d’ampleur ont un fort impact sur le territoire. La consultation des Parcs aurait dans ce cas un intérêt pour la conception et la mise en œuvre de projets exemplaires. Les aménagements cités concernent les aménagements structurants à l’échelle des territoires comme les espaces publics (places, parkings et bâtiments publics) ou les projets de quartiers, ZAC et lotissements, le déploiement des réseaux de télécommunications (pylônes, antennes-relais, réseau fibre, etc.), les routes, les projets d’infrastructure militaire, etc. Le Parc du Vercors énonce pour exemple les Unités Touristiques Nouvelles (UTN) en référence au dossier touristique hautement polémique sur la commune de Villard de Lans. Sur ces projets, les Parcs souhaiteraient être consultés de façon automatique par les services de l’État.

Afin d’être consultés le plus en amont des projets, les Parcs souhaiteraient être associés dans les différents schémas et plans départementaux (habitat, social, tourisme et de loisirs, la mobilité, PDESI), ainsi que dans l’évaluation des outils financiers et des subventions, en regard des actions qu’ils soutiennent et leur impact sur la mise en œuvre de la Charte.

En complément, il pourrait être intéressant

d’être consulté sur les projets en périphérie du Parc et qui ont un impact direct sur le territoire du Parc en termes de co-visibilité paysagère ou d’impact environnemental. Le Parc des Boucles de la Seine Normande évoque dans ce sens le cas de la zone de Port Jérôme dont l’impact environnemental et paysager sur le reste du Parc n’est pas négligeable.

→ Gestion des espaces naturels et agricoles

Les Parcs souhaiteraient être consultés pour les questions de gestion des espaces naturels et agricoles. La gestion forestière (plans simples de gestion forestière, coupes rases, reboisements, conversions de peuplement, etc.), l’arrachage ou la plantation de haies, les dossiers loi sur l’eau, les avis Installations classées protection de l’environnement (ICPE), le travail d’évitement dans le cadre de la séquence ERC ou encore les projets dans les zones agricoles protégées (ZAP/PAEN) sont ainsi évoqués.

La participation des Parcs aux Commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) et aux Commissions départementales de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), est un levier pour émettre des avis techniques sur les projets et ainsi apporter une dimension paysagère en plus de l’analyse de consommation d’espaces naturels agricoles et forestiers, comme l’énonce le Parc de la Brenne.



@WeGo-Prod - PNR Ste Baume
Parcelles de maraîchage bio dans le Parc de Sainte Baume

Une prise en compte et un suivi des avis hétérogène

→ Une prise en compte hétérogène

D'une manière générale, la prise en compte des avis est hétérogène et les recommandations suivies, au moins en partie en fonction des sujets et des relations des Parcs avec les organismes instructeurs :

Plusieurs Parcs affirment que l'autorité environnementale suit les avis des Syndicats mixtes. Sur les questions des espaces naturels comme Natura 2000 par exemple, les préconisations sont plutôt bien suivies.

Pour les projets de boisements : des échanges peuvent être organisés avec le porteur de projet pour intégrer les recommandations biodiversité-paysage dans le projet.

Pour les documents d'urbanisme, les Parcs constatent que les préconisations ne sont pas toujours prises en compte, en particulier s'il n'y a pas de démarche d'accompagnement en parallèle. Par exemple, dans le cadre de la révision de leur Charte, certains Parcs comme le Verdon ou les Monts d'Ardèche, ont effectué une évaluation des avis émis. Ainsi, dans le Parc du Verdon, l'Agence d'urbanisme du Pays d'Aix (AUPA), a entre autres analysé l'impact des avis de Parcs dans les documents d'urbanisme exécutoires et récents. Le résultat de ce travail montre une prise en compte mitigée.

Sur les projets Enr, les avis des Parcs sont pris en compte mais avec le constat d'une consultation seulement lorsque cela est obligatoire. Cette prise en compte peut être adossée à des groupes de travail technique avec la DDT sur les projets d'Enr pour intégrer les recommandations du Parc dès la conception du projet comme dans le Parc de la Brenne. L'avis du Parc du Verdon participe de plus à la production d'un avis collectif dans le cadre du guichet unique des Alpes de Haute-Provence, instance d'évaluation des projets EnR.

Les Parcs remarquent que leurs avis et recommandations sont souvent plus suivis lorsqu'ils découlent d'une demande volontaire des porteurs de projets plutôt que de procédures obligatoires. De plus, ils constatent que les avis sont davantage suivis en matière de projets que de plans et programmes.

D'une manière générale, les avis des Syndicats mixtes de parcs s'inscrivent plus largement dans le cadre d'avis collectifs comme l'avis de Personnes Publiques Associées. Ces derniers sont généralement consensuels et ont donc un impact plus important sur les projets. Les avis des Parcs peuvent aussi être des appuis pour la formulation, l'argumentation et l'approfondissement des avis de l'Etat, grâce à des éclairages sur les enjeux de paysage et de biodiversité.

→ Peu de suivi de la prise en compte des avis

Aujourd'hui, il y a peu de suivi des avis émis car les Parcs ne disposent pas de moyens humains et financiers suffisants pour effectuer ce suivi, jugé difficile et chronophage. En effet, les Parcs constatent, sauf exception (AE par exemple), un manque de retour des services instructeurs ou des porteurs de projets quant à la prise en compte des avis émis, ce qui nécessiterait une démarche interne pour centraliser les décisions finales et les analyser. Il est donc difficile de contrôler la prise en compte partielle ou totale des avis émis lorsque les services instructeurs ne font pas de retour aux Parcs. Ce suivi est cependant facilité lorsque le Parc a été mobilisé en amont, assure un accompagnement du projet et/ou est associé ultérieurement à un plan de gestion sur le projet.

Dans certains Parcs, un suivi est effectué pour les projets à forts enjeux ou pour les recommandations facilement vérifiables. Le Parc de Sainte Baume par exemple suit, à l'aide d'un tableau, la prise en compte des avis par les signataires de la Charte (État, collectivités). Dans le cadre de la révision de sa Charte, le Parc des Monts d'Ardèche a mis en place un système de capitalisation et de suivi des avis (date de réception demande/ date envoi avis/ suites données quand le Parc est informé), porté par le chargé de mission urbanisme. Le suivi s'effectue de manière directe avec les porteurs de projets ou par les rapports d'enquête. Ce tracé des avis n'implique cependant pas de vérification des suites données aux projets faisant l'objet d'avis, favorables ou défavorables.

Finalement, il serait donc nécessaire de favoriser un retour des services instructeurs à la suite des avis et la mise en place de la part des Parcs d'une méthodologie avec des indicateurs simples et faciles à mesurer de prise en compte.

Conclusion : les pistes de solutions collectives

Pour conclure, les Parcs sont investis dans l'émission d'avis qui comportent un certain nombre d'opportunités, mais aussi de limites, résumées dans le tableau ci-dessous.

Opportunités

- Engager un dialogue avec les porteurs de projets
- Assurer une veille sur les projets du territoire
- Faire évoluer les projets
- Affirmer une posture et des connaissances
- Rappeler et faire respecter les engagements de la Charte

Limites

- Une mission chronophage pour les services
- Peu de suivi des avis émis
- La question des délais
- Une prise en compte hétérogène
- Un sujet nécessitant un portage politique

Afin de renforcer la portée des avis qu'ils émettent, les Parcs ont mis en avant plusieurs types d'actions à mettre en œuvre collectivement et en partenariat avec la Fédération des Parcs naturels régionaux de France.

Sensibiliser les porteurs de projets à l'intérêt d'impliquer les Parcs

Dans un premier temps et en lien avec le rôle d'accompagnement des Parcs, la sensibilisation des porteurs de projets et des services instructeurs sur les rôles des Parcs et la plus-value qu'ils peuvent apporter dans l'élaboration et l'accompagnement des projets de territoire est un enjeu majeur. Les Parcs relèvent un fort besoin de rappeler à ces acteurs la nécessité et l'obligation juridique de les consulter sur un certain nombre de dossiers. L'enjeu est ici pour les Parcs d'être reconnus dans les documents cadres et les porter à connaissance comme interlocuteurs

privilegiés. Par exemple, dans le Parc des Monts d'Ardèche, la consultation par l'AE n'était pas pratiquée, mais suite à l'interpellation de la DREAL par le PNR, la pratique s'est instituée.

Dans ce cadre, la Fédération pourrait proposer des séminaires et/ou des formations à destination des élus et/ou des services de l'État à propos de la portée des Chartes de Parcs et de ses enjeux pour les territoires. Dans cet esprit et pour exemple, le Parc du Gâtinais Français invite les communes ou les intercommunalités à présenter leurs projets lors du groupe de travail urbanisme, afin de les sensibiliser à l'intérêt de prendre en compte les avis.

Renforcer les avis des Parcs

→ Par une plus forte valeur juridique

La première possibilité de renforcement des avis passe, pour les Syndicats mixtes, par une plus forte valeur juridique accordée aux avis émis. Pour certains types de projets, à définir, les Parcs souhaitent la mise en place d'une consultation obligatoire. En effet, il serait intéressant de remplacer les préconisations sans portée juridique par des avis afin d'augmenter leur portée sur le territoire. L'un des enjeux consiste ensuite à faire respecter ces avis sur les territoires de Parcs, donc de penser le pouvoir régalién de l'État dans ce sens.

Renforcer juridiquement les avis pourrait passer par une réaction affirmée des Parcs lorsque leurs avis ne sont pas suivis, grâce à des recours en justice. Le rôle juridique des avis émis par les Parcs s'affirme ainsi par les décisions de justice et la jurisprudence. Les Parcs attendent donc de la Fédération une veille sur ces questions, notamment en ce qui concerne la non prise en compte des avis ou le non-respect du principe de cohérence avec les Chartes de Parcs. Sur ce dernier point, la Fédération constitue un relais pour rappeler l'opposabilité de la Charte et du Plan de Parc aux porteurs de projets et aux services de l'État.

→ Par une meilleure organisation des services

La seconde possibilité pour renforcer les avis de Parcs pourrait se trouver dans l'organisation des services en interne. La mise en œuvre d'une méthodologie de réponse et une augmentation des moyens humains et en ingénierie permettraient de répondre aux saisines dans de meilleures conditions. A défaut, une sélection des avis à fournir concernant les projets les plus impactants et avec les enjeux les plus forts pourrait être opérée afin de gagner en efficacité concernant la prise en compte des avis sur les projets d'aménagement du territoire.

Homogénéiser et faciliter les procédures de saisine

Le renforcement de la qualité des avis émis par les Parcs pourrait passer par une homogénéisation et une simplification des procédures de saisines, afin de gagner en efficacité et en efficience dans les dossiers de réponse. L'hétérogénéité des délais, des procédures de récupération des données du projet, des dossiers demandés et des habitudes de consultations des services instructeurs participent en effet au caractère chronophage de la démarche.

Les Parcs appellent ainsi à la mise en place d'outils collectifs tels que :

- La mise en place d'une plateforme en ligne globale permettant d'avoir facilement accès aux projets et aux avis finaux de l'État, à l'instar du guichet unique numérique de l'environnement
- Une liste des plans/projets/travaux/ouvrages légalement soumis à avis du PNR avec une clarification des avis réglementaires au niveau national
- La mise en place d'habitudes de travail avec les organismes compétents en matière de planification.
- Un retour sur les différentes procédures d'émission d'avis existantes au sein des Parcs avec des propositions méthodologiques sur : la formalisation d'avis légitimes et efficaces, le suivi et l'évaluation des avis émis, la structuration des équipes techniques et politiques de Parcs pour l'émission des avis.

La Fédération pourrait ainsi poursuivre cette première étude par la mise en œuvre d'outils méthodologiques et de formations internes à destination des Parcs, en partenariat avec des juristes.

Sous la présidence de Philippe Gamen, Président délégué de la FPNRF

Directeur de la publication : Éric Brua, Directeur de la FPNRF

Coordination : Nicolas Sanaa, Aménagement du territoire à la FPNRF
nsanaa@parcs-naturels-regionaux.fr

Co-Réalisation de l'étude :

Estelle Carlier, paysagiste-conceptrice, docteure en science du territoire
e.carlier.paysage@gmail.com

Cadre juridique : Maître Florian Ferjoux, Gossement Avocats

Comité de relecture :

Fabien Hugault, Chartes et enseignement supérieur à la FPNRF

Philippe Moutet, Climat, énergie et architecture, FPNRF