



# COMPTÉ-RENDU



## **QU'EST-CE QUE L'URBANISME DURABLE ?**

**Séminaire Technique des 17 et 18 mai 2005  
Parc naturel régional des Ballons des Vosges**



**Coordination** : Catherine JENKINS (FPNRF)

**Conception et réalisation de la rencontre** : Mathilde KEMPF  
et Aurélie TOURNIER ( Parc des Ballons des Vosges), Bertrand  
BARRERE (REDD), Philippe MOUTET (FPNRF)

**Rédaction** : Bertrand BARRERE, Nicolas SANAA (FPNRF)

## a v a n t - p r o p o s

Le séminaire *Qu'est-ce que l'urbanisme durable*, qui s'est déroulé à Munster les 17 et 18 mai 2005, s'inscrivait dans la continuité de la première réunion du Réseau des urbanistes des Parcs, organisée dans les locaux parisiens de la Fédération des Parcs le 9 décembre 2004.

Temps fort de l'animation du Réseau pour le premier semestre 2005, ces deux journées avaient pour objectif d'apporter un début de réponse aux attentes des personnes du réseau, en créant l'occasion, dans une ambiance conviviale et détendue :

- d'une information sur des approches, des problématiques et des références d'actualité en matière d'urbanisme et de gestion de l'espace, en faisant notamment appel à des intervenants extérieurs,
- de communications sur des démarches et réflexions internes à la Fédération,
- d'un échange direct d'expérience et d'un débat entre membres du Réseau,
- d'une visite de terrain, permettant un échange approfondi avec des élus et acteurs impliqués.

Grâce en particulier au travail réalisé dans le cadre de quatre ateliers thématiques, le séminaire de Munster aura permis de franchir une nouvelle étape vers ce qui est l'une des finalités essentielles du travail du Réseau, à savoir :

*en s'appuyant sur l'expérience et l'expertise des uns et des autres, et au-delà des inévitables différences de sensibilité, parvenir à formaliser un discours solide des Parcs sur l'urbanisme, l'aménagement et la qualité des espaces*

Le présent document propose une synthèse de ce qu'aura été l'apport de ces deux journées, articulée en quatre parties :

- 1. les ateliers** : en quelque sorte le point d'orgue du séminaire...
- 2. et après ?** : ou quelles sont les conclusions à tirer du séminaire et les orientations qui se dégagent pour la poursuite du travail du Réseau...
- 3. la visite** : celle d'un petit village où l'impossible semble devenir réalité...
- 4. éclairages** : une synthèse des diverses interventions thématiques faites au cours du séminaire...

# I e p r o g r a m m e d u s é m i n a i r e

## MARDI 17 MAI 2005

- 9h00 : Accueil des participants par le Président du Parc naturel régional des Ballons des Vosges, Philippe Girardin.
- 9h15 : La maîtrise de l'espace dans le cadre des interventions de l'Union Européenne en faveur du développement rural (FEADER) par Patrice Baillieux, chef d'unité adjoint Direction Générale de l'Agriculture.
- 10h30 : Enjeu du développement durable par Aurélien Boutaud Consultant Dév. Durable
- 11h30 : L'agriculture, élément de composition urbaine par Régis Ambroise chargé de mission paysage au Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de la ruralité.
- 12h30 : Le Schéma de Cohérence Territorial, un outil au service de la charte par Catherine Jenkins
- 13h00 : Déjeuner à la Maison du Parc, au restaurant « Le Caveau des Marcaires ».
- 14h30 : Visite de terrain : départ en car de Munster pour Combrimont. Étude d'une démarche d'aménagement d'une petite commune à travers le PLU, la concertation et un marché de définition. Rencontre avec les acteurs du projet.
- 18h30 : Retour à la Maison du Parc
- 19h30 : Pot et dégustation des produits des Parcs

## MERCREDI 18 MAI 2005

- 8h30 : Débat et discussion sur la visite de terrain
- 9h00 : Répartition en 4 ateliers
  - Atelier 1 - Vers une urbanisation sans limites ?  
Animatrice : Mathilde Kempf, chargée d'étude du Parc des Ballons des Vosges
  - Atelier 2 - Coûts environnementaux du développement urbain  
Animateur : Philippe Moutet, chargé de mission énergie et territoire à la FPNRF
  - Atelier 3 - Rompre avec l'urbanisme par défaut  
Animateur : Bertrand Barrere, de Ressources pour le Développement Durable
  - Atelier 4 - La concertation : une formalité réglementaire ?  
Animatrice : Aurélie Tournier, chargée de mission affaires juridiques et urbanisme
- 10h45 : Pause
- 11h00 : Restitution des ateliers par les 4 rapporteurs
- 11h20 : Synthèse de la journée et débat avec Yves Gorgeu, de la Caisse des Dépôts et Consignations/Mairie Conseils et Mathilde Kempf, chargée d'étude du Parc des Ballons des Vosges.
- 12h45 : Déjeuner à la Maison du Parc au restaurant « Le Caveau des Marcaires ».

# I e s o m m a i r e d u d o c u m e n t

p.6 **Le mot d'accueil du Président du Parc naturel régional des Ballons des Vosges**

p.8 **LES ATELIERS**

p.10 • l'atelier 1 : Vers une urbanisation sans limites ?

p.12 la foire aux petits papiers... et aux grandes idées

p.15 la synthèse (rapporteur : Katharina Brockstedt)

p.16 • l'atelier 2 : Coûts environnementaux du développement urbain

p.18 la foire aux petits papiers... et aux grandes idées

p.21 synthèse (rapporteur : Catherine Jenkins)

p.22 • l'atelier 3 : Rompre avec l'urbanisme par défaut

p.24 la foire aux petits papiers... et aux grandes idées

p.27 synthèse (rapporteur : Guy Chatain)

p.28 • l'atelier 4 : La concertation : une formalité réglementaire ?

p.30 la foire aux petits papiers... et aux grandes idées

p.33 synthèse (rapporteur : Raoul Jimenez)

p.34 **ET APRÈS ?**

p.34 • Comment poursuivre la démarche du Réseau des urbanistes ?

(tour de table après la restitution des ateliers, animation et synthèse par Catherine Jenkins)

p.36 • Synthèse des deux journées par Yves Gorgeu... et point de vue différent par Mathilde Kempf

p.38 **LA VISITE**

p.44 **ÉCLAIRAGES**

p.46 • Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ?

p.48 • Commission européenne : vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain

p.54 • Le SCOT : un outil d'aménagement du territoire au service du projet du Parc

p.56 • Des outils pour conforter le rôle de l'agriculture et de la forêt dans la construction du paysage

p.60 • Le village de Forges (Maine-et-Loire) : un projet communal de développement durable

p.62 • Bureau de la Fédération des Parcs : vers une note de positionnement sur la gouvernance

p.65 **Liste des participants au séminaire**

# Le mot d'accueil du Président du Parc Naturel Régional des Ballons des Vosges

Bienvenue à la maison du Parc naturel régional des Ballons des Vosges. Bienvenue à ceux que l'urbanisme d'hier interpelle et à ceux que l'urbanisme de demain passionne.

Bienvenue à nos amis des Parcs naturels régionaux de toute la France.

Je suis convaincu que le dynamisme et l'enthousiasme de Mathilde Kempf et Aurélie Tournier, qui ont préparé ce séminaire avec la Fédération, effaceront pluies et brumes sur nos sommets vosgiens.

Nous sommes ici en train de préparer notre future charte qui nous conduira de 2008 à 2018. Nous en sommes à l'heure du bilan. Coté urbanisme, le bilan que je dresse et qui est partagé par l'équipe du Parc et malheureusement encore par un trop petit nombre d'élus et que l'urbanisme et l'architecture du siècle dernier ont gaspillé l'espace, affecté les paysages, détruit du lien social, banalisé les patrimoines culturels et naturels.

Il est temps, sur nos territoires Parcs, de penser l'urbanisme autrement. A coté du tourisme que l'on veut rendre durable, de l'agriculture que nous poussons à être durable, l'urbanisme durable reste en grande partie à inventer, en tous cas à promouvoir. Les parcs, lieux d'innovation, d'expérimentation et de transfert sont des cadres privilégiés pour tenter l'expérience d'un urbanisme durable.

La durabilité dans l'urbanisme, Aurélien Boutaud le dira beaucoup mieux que moi, s'appuie classiquement sur 4 piliers :

- le pilier culturel, permettez moi de commencer par là : tout projet d'urbanisme durable doit inclure une valeur ajoutée culturelle ;
- le pilier économique : il n'y a pas d'urbanisme durable sans prise en compte des coûts collectifs, des coûts de maintenance sur le long terme ;
- le pilier social : il n'y a pas non plus d'urbanisme durable sans recherche de qualité de vie, de création de lien social ;
- le pilier environnemental : l'urbanisme durable doit être éco-efficient (objectif «zéro déchet», matériaux performants, utilisation des énergies renouvelables...).

Cela se traduira obligatoirement par une réflexion sur la mobilité (voies vertes, déplacements réduits...), par une réflexion et une expérimentation sur l'énergie (chauffage, éclairage public...), par une prise en compte de la biodiversité («verdurisation» du bâti, travail sur la flore spontanée...), enfin l'urbanisme durable devra valoriser et accroître les espaces publics, travailler sur l'habitat groupé, éviter l'imperméabilisation des sols, s'adapter au relief...

Urbanisme, tourisme et agriculture sont trois domaines où les Parcs peuvent lancer des passerelles entre économie, environnement, culture et demande sociale.

Ma conviction est que l'urbanisme durable ne se fera pas uniquement à coup de normes (HQE ou autres), car l'urbanisme durable c'est avant tout un état d'esprit, une prise de conscience.

Pour le mettre en œuvre il faut associer :

- une forte volonté politique,
- des compétences techniques, afin que les élus n'aient plus peur des urbanistes, des paysagistes ou des architectes,
- une participation active des acteurs de terrain.

Je vous renvoie à la visite de cet après-midi à Combrimont pour vérifier que tous ces ingrédients sont bien présents dans le projet de cette petite commune vosgienne.

Mais je serais tenté de vous demander, car je ne pourrai malheureusement pas être avec vous après le déjeuner, de poser à vos interlocuteurs - acteurs de terrain - 4 questions qui nous aideront à mieux apprécier la durabilité d'un projet d'urbanisme :

1. Le projet s'intègre-t-il dans une vision à long terme ? Est-il adaptable, flexible ?
2. Est-ce que durant toute la vie du projet il y a eu concertation ? Les prises de décision ont-elles été transparentes ? L'information suffisante ? Ces questions nous introduiront à l'atelier 4 de demain matin...
3. Est-ce que le projet a créé un cadre de vie viable, accessible à tous, favorisant les solidarités, économe en ressources tout au long de son cycle de vie ?  
Je vous renvoie à l'atelier 1 de demain pour le gaspillage de l'espace, à l'atelier 2 pour son impact environnemental, à l'atelier 3 pour un cadre culturel partagé.
4. Enfin, est-ce que ce projet a permis d'améliorer le savoir faire des entreprises locales?

Les questions qui vous seront posées en introduction des ateliers de demain paraîtront peut-être impertinentes ; à mes yeux, elles sont simplement d'une urgente pertinence.

Un mot pour conclure, le mot que je ne retrouve pas dans les notes de présentation qui vous ont été remises, alors je me permets de l'ajouter : la décroissance.

Comment allier décroissance et urbanisme durable ?

C'est peut-être une question de trop pour ce premier séminaire, alors je souhaite que d'autres suivent pour l'aborder, poursuivre la réflexion et partager les expériences de terrain.

Philippe GIRARDIN

# *les ateliers*

Le mercredi 18 mai étaient proposés quatre ateliers de travail sur les thèmes suivants :

- **atelier 1 : vers une urbanisation sans limites**
- **atelier 2 : coûts environnementaux du développement urbain**
- **atelier 3 : rompre avec l'urbanisme par défaut**
- **atelier 4 : la concertation : une formalité réglementaire**

Ces quatre thèmes ont été choisis et problématisés de manière à entrer concrètement dans les questionnements de l'urbanisme durable, en prenant comme point de départ l'expérience, les réflexions et préoccupations quotidiennes de chacun des participants.

Un texte introductif, qui se concluait sur quelques questions, avait été diffusé quelques semaines auparavant afin de nourrir la réflexion et de susciter le débat.

L'objectif des ateliers était double :

- d'une part, avoir une image des représentations et des questionnements suscités par chacun de ces thèmes parmi les participants, autrement dit répondre à la question: *qu'est ce que ce thème évoque et à quelles réalités concrètes renvoie-t-il, pour les uns et les autres ?*
- d'autre part, esquisser une synthèse, préfigurant ce que pourrait être un discours des Parcs sur l'urbanisme durable, un discours conçu non comme une construction théorique mais comme *l'expression d'une vision partagée, enracinée dans une expérience de terrain et tournée vers l'efficacité.*

La méthode d'animation MétaPlan, dite des «cartons», était toute entière orientée dans ce but.

Dans un premier temps, l'animateur rappelait les questions proposées comme point de départ à la réflexion et distribuait 5 petits papiers à chacun des participants. Chacun était invité à inscrire sur chaque papier une idée, une question ou encore une suggestion en rapport avec l'une des questions posées.

L'animateur recueillait les petits papiers au fur et à mesure de l'exercice et commençait à les ordonner au tableau, en les regroupant par familles de questionnements. Ce travail de mise en ordre se poursuivait ensuite avec tous les participants, une fois écoulé le temps de l'écriture. Au cours de ce moment, de toutes ces idées, suggestions et questions a commencé à se dégager une structure, avec des directions, des refus, des priorités, des questionnements susceptibles d'être mis en discours.

Il revenait au rapporteur de donner corps à ce discours, et de le présenter à tous en restitution plénière... sans oublier l'humour et l'impertinence.

Pour chacun des ateliers, la présente synthèse reprend :

- le texte d'introduction au débat, avec les questions proposées,
- l'ensemble des «petits papiers», regroupés par familles (telles que celles-ci se sont dégagées au cours de la phase de mise en ordre)
- la synthèse articulée par le rapporteur

# *atelier 1*

vers une urbanisation sans limites ?

La question de la consommation d'espace illustre bien la contradiction dans laquelle nous nous trouvons encore, collectivement, vis à vis des problématiques de développement durable : nous prétendons rejeter, à l'échelle globale, des phénomènes qui ne sont rien d'autre que la somme de décisions auxquelles nous souscrivons ou consentons quotidiennement à l'échelle locale.

Les représentations d'une planète entièrement urbanisée, telles qu'on les rencontre par exemple, dans la bande dessinée ou le cinéma de science-fiction évoquent un monde de cauchemar et semblent traduire une angoisse profonde, surgie du fond de notre inconscient, devant ce qui ressemble fort à l'agonie de la nature. On a du mal à imaginer quelle personne saine d'esprit aimerait se projeter dans un tel avenir.

A une échelle plus proche de nos réalités, une France entièrement urbanisée, même de manière diffuse, paraît une absurdité au simple bon sens. En toute logique, l'idée que l'extension de toutes les agglomérations doive un jour s'arrêter définitivement devrait s'imposer à tous comme une évidence, les seules questions devant être où et quand ?

**Et pourtant l'urbanisation du territoire se poursuit à un rythme supérieur à 1% par an.** Ce qui est inacceptable et impensable à l'échelle du pays semble justifié, voire pertinent à l'échelle locale : le nouveau lotissement, l'extension de la zone d'activités, la déviation autour du village seront éventuellement critiqués sur des aspects de qualité paysagère ou de prise en compte insuffisante de l'environnement, mais pratiquement jamais remis en cause dans leur légitimité même, c'est à dire dans le fait qu'ils annihilent le potentiel nourricier que représente chaque terre cultivable pour les générations futures.

Quel Plan Local d'Urbanisme n'a pas sa zone AU («à urbaniser»), ses possibilités d'extension mesurée, son discours de croissance maîtrisée ?... Combien de documents d'urbanisme adoptent réellement comme point de départ l'idée que les besoins d'équipement et de construction supplémentaires doivent être satisfaits dans le cadre du périmètre urbanisé actuel ?

La difficulté n'est pas technique : la majeure partie des espaces urbanisés depuis une cinquantaine d'années sont aussi inefficaces dans leur utilisation du sol que médiocres dans leur qualité urbaine et ces deux caractéristiques sont souvent intimement liées; la densification intelligente des lotissements, des zones d'activités ou des zones commerciales représente en soi un potentiel quasi-inépuisable d'espaces à (re)bâtir, en même temps que la clé même de leur requalification.

La difficulté est par contre organisationnelle, juridique, foncière, fiscale... Il est toujours plus simple, plus rapide, moins couteux et moins conflictuel de construire à côté que de reconstruire à la place. L'extension urbaine demeure la solution de facilité : dans la majorité des cas, elle est réalisable – et se réalise – en l'absence de toute démarche de projet urbain. Or cet urbanisme par défaut est impossible si l'on choisit d'intervenir sur l'espace bâti existant.

- Ne serait-il pas grand temps de penser la croissance urbaine 0 dans toutes ses implications, et de la formuler comme un projet positif, pouvant être décliné à l'échelle d'un territoire ?
- Les Parcs naturels régionaux ne sont ils pas, par excellence, les territoires où le concept de croissance urbaine 0 devrait s'affirmer en priorité, s'expérimenter et faire la démonstration de sa pertinence ?
- Quelles sont les stratégies qui permettraient d'obtenir, à l'échelle d'un territoire de Parc, un consensus et une affirmation politique forte en faveur d'une croissance urbaine 0 ?
- Quels sont les outils réglementaires, fonciers, financiers qui seraient nécessaires à la mise en de oeuvre effective, à l'échelle communale ou intercommunale, d'une croissance urbaine 0 ?

- **réactions au terme de «croissance 0» :**

- n'est-ce pas une utopie lorsque la pression foncière est trop forte ?
- serait-il possible de faire cohabiter davantage de personnes par logements ? y sommes nous prêts ? comment pourrait on y inciter ?
- à partir d'un certain seuil de population, l'objectif prioritaire d'une collectivité devrait être l'amélioration de la qualité de la vie

- **idées préconçues et effets induits**

- le mythe du lotissement, garant de la vitalité de la commune et du maintien de l'école au village
- la campagne : un «dortoir»
- la sous-estimation du coût de l'auto-mobilité : deux voitures coûtent souvent davantage que le remboursement des prêts pour le pavillon
- la densification à la campagne est elle de l'étalement urbain ?
- quelles sont les alternatives aux modes de déplacements et aux modes de vie non-durables ?
- les élus aussi voient les conséquences de l'étalement urbain (problème de coûts, nécessité de développer de nouveaux équipements, dégradation des paysages et de l'identité locale, destruction de terres agricoles et de zones naturelles)

- **les enjeux de formation**

- il faudrait une sensibilisation à l'architecture, à l'urbanisme et aux qualités d'espace dès l'école...y populariser les qualités d'un habitat dense...
- les Parcs ont un rôle à jouer pour faire tomber les blocages à la densification, et faire évoluer les mentalités, par la pédagogie, la sensibilisation, la diffusion de références
- il faut convaincre les élus de l'intérêt de limiter les extensions urbaines ; mais avec quels outils, quels argumentaires ? existent-ils ? faut-il en créer de nouveaux ?
- il faut dédramatiser et même «dédiaboliser» la notion de densification, travailler à son acceptation sociale et culturelle
- des débats doivent être suscités sur la notion même de «progrès»
- des engagements doivent être élaborés, dans chaque filière, par rapport au développement durable

• **les enjeux d'expérimentation**

- il faut des projets-phares, de nouvelles références réussies d'habitat dense, afin de dédramatiser la notion de densification et d'agir sur l'imaginaire de l'habitat
- les opérations pilotes d'habitat dense devraient mettre en avant des «plus» en termes de service et de qualité de la vie : espaces partagés, espaces inter-générationnels, bon accès aux transports publics, proximité du logement et du lieu de travail, sécurité des logements grâce au contrôle social accru en journée...
- le développement de l'habitat dans les communes doit être pensé et communiqué dans le cadre de véritables démarches de projet

• **des propositions relatives aux projets d'habitat**

- valoriser les jardins familiaux comme éléments d'une offre alternative au lotissement pavillonnaire
- favoriser la mixité de fonctions (habitat, activités, loisirs)
- réduire la place donnée à l'automobile (stationnement) dans les opérations d'habitat
- mieux valoriser l'espace public
- mieux connaître et prendre en compte les besoins et demandes des habitants dans la conception des projets
- prendre particulièrement en compte la problématique de l'installation de jeunes couples aux revenus modestes, potentiellement plus ouverts à d'autres modes d'habitat et d'occupation de l'espace
- proposer de véritables «démarches qualité» pour les extensions «inévitables»
- travailler sur la lisière entre espace bâti et espaces naturels et agricoles
- travailler à l'adaptation du bâti traditionnel aux exigences contemporaines (éclairage etc...)
- ne pas négliger la question des matériaux

• **stratégies et méthode**

- établir un dialogue avec les investisseurs privés, qui ont tout intérêt, à long terme, à économiser l'espace
- introduire des analyses de coûts globaux dans l'évaluation des extensions urbaines, avec des projections sur le long terme
- introduire une forte imposition du foncier non bâti en agglomération (dents creuses), ainsi que des bâtiments non utilisés par leurs propriétaires
- introduire dans les PADD l'évaluation de l'empreinte écologique (état actuel et projections)
- mettre à disposition de chaque commune une capacité d'ingénierie sur ces questions

- **le rôle du réglementaire**

- inciter à une architecture plus innovante
- relever le niveau d'exigence des Plans Locaux d'Urbanisme : règlements plus stricts, schémas d'organisation dans les zones AU (zones d'extensions urbaines)
- fixer des limites aux extensions urbaines, à l'échelle d'un territoire (Schémas de Cohérence Territoriale etc...)

- **l'échelle intercommunale**

- les Parcs doivent être en mesure d'évaluer les potentialités spatiales et leur capacité d'accueil à l'intérieur des zones agglomérées du territoire, afin d'étayer et de crédibiliser une démarche de densification
- la réponse au phénomène de l'étalement urbain passe par une réflexion et des actions au niveau intercommunal, mais comment y parvenir ?

- **l'enjeu d'une politique foncière**

- «reconstruire la ville sur la ville» n'est possible que par l'intervention d'un établissement public foncier (EPF)
- les Parcs doivent s'intéresser de près aux outils de portage foncier, et déterminer des secteurs stratégiques sur lesquels devrait s'exercer en priorité la maîtrise foncière
- il faut combattre la rétention foncière
- il faut inciter les communes à mener une politique foncière sur le long terme, à définir des projets de village en concertation avec un opérateur foncier (SAFER)
- les outils de maîtrise foncière et de préemption urbaine peuvent permettre de limiter le développement des résidences secondaires en coeurs de villages
- un établissement public foncier pourrait faire du portage foncier afin de permettre la requalification environnementale de zones urbanisées dégradées et leur reclassement en zones naturelles ; la fiscalité devrait l'encourager

animatrice : Mathilde Kempf

# synthèse

vers une urbanisation sans limites ?

*la densification, un objectif clair...*

Un consensus clair se dégage en faveur de la densification, comme alternative à l'étalement des agglomérations.

La faire accepter des élus et des populations suppose néanmoins un gros effort pédagogique, qui devrait se déployer dans le cadre d'une sensibilisation plus large, dès l'école, aux questions d'architecture et d'urbanisme. La diffusion de références positives pourrait fortement contribuer à «dédramatiser» la densité.

La densification met en valeur tout un questionnement sur l'espace public: dans quelle mesure un espace public plus généreux et de meilleure qualité permet-il de réduire l'espace individuel ?

Elle redonne également tout son actualité à la question de la mixité de fonctions.

Mais elle soulève également une série de questions techniques (acoustique, intimité visuelle...) qui doivent recevoir des réponses convaincantes.

Cependant la densification n'est pas, en soi, une réponse complète à tous les problèmes soulevés par notre mode de vie et, notamment, de mobilité. Qu'un village se développe par extension ou par densification ne va changer, par exemple, la structure des déplacements domicile-travail si les nouveaux habitants doivent prendre leur voiture pour aller travailler ailleurs.

rapporteur : Katharina Brockstedt

# *atelier 2*

coûts environnementaux du développement urbain

Si toute démarche d'urbanisme, par définition, laisse une empreinte durable sur le territoire, la notion d'urbanisme durable représente tout à fait autre chose : c'est la vision d'un urbanisme, intégrant de manière conséquente une perspective de développement durable dans l'aménagement du territoire et l'aménagement urbain.

L'urbanisme durable n'est encore qu'un projet : si les expériences allant dans ce sens commencent à se multiplier à travers le monde, il n'en reste pas moins que les approches que nous rencontrons aujourd'hui autour de nous, en ville comme à la campagne, en sont encore extrêmement éloignées. Exactement aussi éloignées que notre modèle de développement actuel l'est encore d'un modèle de développement durable.

Le modèle urbain que nous connaissons aujourd'hui constitue la traduction, en termes d'organisation spatiale et de conception des infrastructures, d'un système de développement construit sur l'illusion de ressources illimitées, ainsi que sur la sous-évaluation systématique de ses impacts sur l'environnement et la santé. La zone commerciale et le lotissement pavillonnaire, tels qu'on les réalise actuellement, sont des formes urbaines totalement cohérentes avec les modes de vie et de consommation dominants et sont naturellement produites par eux ; réciproquement, en inscrivant durablement ces modes de vie dans l'espace, elles contribuent à les pérenniser et à réduire l'espace disponible pour des modèles alternatifs, éventuellement susceptibles de prendre le relais.

Les choix d'urbanisme sont produits par un mode de vie dominant, mais rétro-agissent ensuite sur les conditions de vie de tous, en favorisant certaines gammes de choix individuels au détriment de certaines autres. Des exemples concrets : un espace public conçu pour faciliter l'auto-mobilité n'incite pas à rouler à vélo, l'arrivée du gaz dans un nouveau lotissement n'incite pas à se chauffer au bois, l'espace attribué à la grande distribution réduit l'offre en commerce de proximité etc....

Les coûts environnementaux du développement urbain peuvent être décrits comme la traduction de l'impact environnemental de nos actes quotidiens, ainsi que de toute la « machinerie » qui les rend possibles sous leur forme actuelle : c'est le prix que nous acceptons collectivement de payer afin de continuer à habiter, à nous déplacer, à consommer, à éliminer nos déchets etc... de la manière à laquelle nous sommes habitués.

Commencer à évaluer ces coûts, dans un cadre territorial qui n'est pas celui – terriblement abstrait – de la planète, mais celui du territoire du quotidien, permet certainement d'appréhender plus concrètement le lien entre les choix individuels et le prix qu'ils entraînent sur le plan collectif, et de favoriser la prise de conscience d'un nécessaire changement de cap. En même temps, l'évaluation de ces impacts à des échelles territoriales qui sont celles de l'action publique des collectivités ouvre la voie à des stratégies locales de développement durable et peut contribuer à asseoir leur légitimité. A titre d'exemple, un Plan de déplacements urbains, ou encore la mise en place d'un réseau de chauffage urbain, peuvent s'appuyer sur un objectif territorial de réduction des émissions de CO2...

- Quels sont les outils et les ressources aujourd'hui à notre disposition afin d'évaluer un système urbain en termes d'impact sur l'environnement et de consommation de ressources ?
- Les Parcs naturels régionaux ne devraient ils pas figurer parmi les premiers territoires à mettre en oeuvre de telles démarches d'évaluation et de suivi ?
- Quels sont concrètement les niveaux d'ambition qui peuvent être proposés à des collectivités territoriales, dans le contexte de Parcs naturels régionaux, en matière de réduction des impacts environnementaux (réduction des consommations énergétiques, des déplacements motorisés, du volume de déchets etc...)?
- Quelles sont les expériences actuellement engagées par des Parcs dans cette direction ? Peut-on déjà en tirer des enseignements ?

• **le développement urbain...**

- c'est « toujours plus haut, toujours plus loin »
- c'est la ville à la campagne
- c'est la croissance de la ville intra-muros et sur la périphérie
- c'est des « cages à lapin »
- c'est le développement du logement
- c'est la croissance de la population
- c'est la consommation d'espace
- c'est une question de survie pour les petites communes (démographie, maintien de l'école, des commerces...)
- c'est l'intégration dans un milieu donné (déjà construit ou non) de nouvelles structures, de nouveaux habitants
- c'est l'empreinte spatiale de l'accroissement démographique, du développement des services et des activités économiques
- quelques mots-clés du développement urbain : artificialisation, restructuration urbaine...
- le développement peut passer par l'extension ou par la reconstruction
- le développement urbain en milieu rural est-il un problème (en France et en Europe) ? doit-il être encouragé ou freiné ?
- comment définir le développement urbain pour le milieu rural ? Ne faut-il pas différencier selon qu'on est en « rural périurbain », en « rural intermédiaire » ou en « rural profond » ?
- le « développement » qui se traduit par la consommation d'espace est-il réellement du développement tel qu'on l'entend dans un Parc naturel régional ?
- le développement durable, c'est la décroissance, donc le recyclage des espaces, la rénovation, la reconstruction etc...
- pour répondre aux défis lancés par le développement urbain, il faut des compétences techniques : urbanistes, architectes, bureaux d'étude etc...

• **les impacts du développement urbain :**

- c'est des conflits d'usage des sols, une consommation d'espace au détriment d'autres activités (agricole notamment)
- c'est la disparition des espaces agricoles
- c'est des consommations et des coûts énergétiques accrus (transport, chauffage de maisons individuelles...)
- c'est des coûts environnementaux, donc du CO2

- c'est l'augmentation de la mobilité quotidienne, un impact accru des transports
- c'est des coûts d'infrastructures et de services accrus (routes, réseaux divers...)
- c'est une architecture laide et non intégrée au patrimoine existant
- c'est des impacts visuels forts, une transformation à long terme des paysages
- c'est une menace sur la qualité paysagère, la biodiversité, la qualité de l'eau
- c'est un mélange explosif de populations touchées par les problèmes économiques (emploi)
- c'est un risque de ségrégation sociale accrue, de dilution du lien social...
- comme solution aux besoins, le développement urbain est une réponse chère, en termes de coûts énergétiques, de réseaux, de qualité des eaux etc...
- c'est un impact sur les finances locales, notamment communales, mais lequel ?
- c'est la revitalisation des campagnes et la rénovation du patrimoine, l'entretien des espaces ruraux et l'apport de capitaux (tourisme vert)
- c'est une meilleure qualité de vie

• ***pour un développement urbain de qualité***

- organiser l'offre de développement urbain à l'échelle supra-communale pour plus de cohérence, et mutualiser les moyens en s'entourant de compétences techniques et celles des Parcs en particulier
- (pour les Parcs) s'impliquer dans les réflexions à l'échelle intercommunale, les soutenir...
- intégrer les projets urbains dans le respect de l'environnement et du patrimoine avoisinant, avec une prise en compte financière des surcoûts (aides)
- juguler les coûts énergétiques
- diversifier et valoriser les ressources énergétiques locales
- généraliser les démarches AEU (approche énergétique dans l'urbanisme)
- promouvoir l'énergie bois au travers notamment de réseaux bois-énergie
- proposer des formes d'habitat économes en espace et en ressources (eau, énergies, matériaux à écobilan faible), et qui répondent aux attentes sociales (donc évolutives)
- sensibiliser les acteurs du territoire par le biais d'actions expérimentales, en faveur de nouvelles formes d'habitat (lotissement HQE...)

- généraliser les démarches HQE (en privilégiant les cibles énergie, eau et mobilité), rendre obligatoire la récupération d'eau de pluie et les énergies renouvelables sur toutes les nouvelles constructions
- rendre obligatoire la rénovation des logements anciens pour qu'ils soient économes en énergie
- agir pour la promotion, la valorisation du bâti existant, la réhabilitation, la restructuration, la transformation d'usages (aides...)
- réutiliser tous les espaces bâtis et non bâtis délaissés pour recomposer des lieux de vie, réunissant habitat, travail et loisirs (exemple de la ville de Fribourg)
- mieux accorder l'offre domicile-travail (organisation des activités et localisation des logements) et planifier les infrastructures nécessaires, afin de réduire les consommations d'énergie
- créer une maison du temps sur chaque Parc, pour aider les entreprises et les collectivités à réfléchir et agir sur ce thème
- favoriser le partenariat, l'échange d'informations et d'opinions entre les habitants (éviter les conflits sociaux)
- réfléchir sur les espaces collectifs, en vue de restaurer le lien social
- se doter d'outils et d'instruments de réflexion pour accompagner le développement urbain (paysage, construction...)
- sensibiliser le grand public par le biais d'expos, d'interventions en milieu scolaire...

animateur : Philippe Moutet

# synthèse

## coûts environnementaux du développement urbain

*la sensibilisation par tous les moyens ...*

Avant tout, il est nécessaire de définir ce que l'on entend par développement urbain. Le développement urbain est la résultante d'un type de développement économique et d'organisation du territoire. Dans les conditions actuelles, le développement économique et démographique se traduit par une consommation d'espace. **Réduire la consommation d'espace passe par la réorganisation de notre manière de vivre.**

Quel est l'impact de l'étalement urbain des dernières décennies ?

Certains de ces aspects peuvent paraître positifs. Il a offert une réponse à une certaine aspiration à une meilleure qualité de vie. Il a souvent permis une recomposition et une redynamisation du tissu social de petites communes rurales.

Les aspects négatifs résident dans l'impact direct de l'urbanisation sur les sites et les paysages, le développement d'une mobilité énergivore, certaines formes de ségrégation spatiale, les conflits par rapport à l'usage du sol...

Comment approcher la notion de coût ? L'étalement est-il « cher » ? Sur cette question, les avis sont partagés. Le fait d'avoir des habitants supplémentaires dans les communes concernées apporte aussi des ressources. Il faudrait affiner les outils d'estimation pour avancer sur cette question.

Quelles sont maintenant les possibilités d'intervention des Parcs ?

Une menace majeure, en partie liée à l'étalement urbain, est la crise de l'énergie qui s'annonce. Se préparer à y faire face suppose un travail à l'échelle supra-communale, dimensionné à l'échelle des projets, afin d'identifier et de valoriser les ressources énergétiques locales, de travailler à l'adaptation du bâti ancien... Les Parcs peuvent y contribuer, et doivent pour cela se doter des compétences techniques nécessaires.

Les Parcs peuvent d'abord intervenir au niveau de la sensibilisation, par tous les moyens imaginables : maisons à thème, voyages d'étude, publications etc... La sensibilisation est urgente car les gens n'ont vraiment pas conscience de l'ampleur du problème.

Les Parcs ont également vocation à initier des démarches expérimentales, que ce soit dans le domaine des formes d'habitat, du recyclage des surfaces artificialisées (c'est-à-dire celles dont les sols naturels ont été altérés ou détruits), du rapprochement de l'emploi et de l'habitat etc...

rapporteur : Catherine Jenkins

# *atelier* 3

rompre avec l'urbanisme par défaut

S'il est un constat sur lequel la plupart des professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement s'entendent, c'est bien celui de la médiocrité de la production courante actuelle de formes urbaines. Mis à part quelques rares opérations où un effort qualitatif réel est consenti, l'écrasante majorité des lotissements d'habitation, des zones d'activité ou encore des zones commerciales qui poussent à travers tout le territoire sont, littéralement des *non-lieux*.

Ce n'est pas ici d'un jugement esthétique dont il s'agit. Le problème ne réside pas dans la réussite ou l'échec, sur une opération donnée, de l'architecte, de l'urbaniste, du paysagiste... Le problème est bien, dans l'écrasante majorité des cas, l'absence de l'architecte, de l'urbaniste ou du paysagiste, c'est à dire d'une catégorie particulière de concepteurs dont la tendance naturelle est de chercher à transcender l'aspect purement utilitaire des programmes afin de les inscrire, d'une manière ou d'une autre, dans une perspective culturelle. Cette recherche de sens dans l'acte de bâtir ou d'aménager peut emprunter les chemins les plus divers : création de lien avec un paysage, une tradition, un imaginaire... démarche plastique au travers des formes, des couleurs, des textures etc... Cette recherche peut être aboutie ou non, réussie ou manquée mais, lorsqu'elle existe, son existence même témoigne d'une tentative de donner au cadre de vie et de travail d'êtres humains un caractère authentiquement humain. Or force est de constater qu'aujourd'hui une telle recherche est l'exception, pas le cas général.

**Ce que nous avons, dans l'immense majorité des cas, ce n'est pas un urbanisme de projet mais un urbanisme par défaut** : c'est une chaîne de production conçue pour permettre l'assemblage mécanique d'éléments urbains (des bâtiments, des voies etc...) selon un système de normes (de sécurité, d'encombrement etc...), et qui peut fonctionner sans pilote, sans la moindre valeur ajoutée de conception, sans la moindre production de sens,.

Les règlements d'innombrables zones d'extensions urbaines, avec leurs règles d'implantation standardisées, contiennent en germe autant de lotissements dont la seule logique urbaine consistera à produire des terrains parfaitement calibrés pour les modèles de maisons des pavillonneurs. En ce sens, l'urbanisme par défaut – réduit à sa seule dimension d'outil de production foncière – est aussi le réceptacle idéal d'une architecture par défaut, c'est à dire de projets de construction qui font l'impasse sur la démarche de conception architecturale, et où la recherche d'expression individuelle consiste à se référer à des pseudo-styles régionaux ou à une pseudo-modernité.

Accessoirement, cette carence fondamentale de concepteurs dans la production d'espace urbain ouvre la voie à toutes les dérives en termes de surdimensionnement des voies, des réseaux etc... Dans le doute, et afin d'éviter toute discussion, tout conflit, toute polémique, toute prise de risques, les normes techniques vont toujours être interprétées de manière maximaliste, engendrant des surcoûts bien supérieurs à tout ce qu'un authentique travail de conception aurait pu coûter.

L'espace que nous acceptons, collectivement, de livrer à cet urbanisme par défaut ne nous renvoie-t-il pas l'exacte mesure de notre indifférence pour les lieux et paysages de notre quotidien, à commencer par les lieux de travail et d'achats ?

- Les Parcs naturels régionaux n'ont ils pas vocation à montrer, à l'échelle d'un territoire, la voie d'une rupture avec l'urbanisme par défaut ?
- Quelles sont les expériences déjà engagées dans cette direction, et leurs enseignements?
- Quels sont les outils, les ressources, les partenariats pouvant être mobilisés en ce sens?
- L'effort devrait-il porter sur un niveau d'intervention en particulier, et si oui lequel (documents d'urbanisme réglementaire, urbanisme opérationnel etc...) ?

• **des questions de fond :**

- comment impliquer les élus dans une démarche volontaire au départ, et comment les convaincre d'appliquer les choix de la démarche ensuite ?
- les maires reçoivent-ils des informations objectives pour leurs choix urbanistiques ?
- comment poser aux communes le problème de la consommation d'espace quand c'est la seule richesse qu'elles pensent avoir à offrir ?
- l'urbanisation peut elle être un « objet fini », et si oui comment en concevoir les limites ?
- les modèles « d'urbanisme durable » communément présentés sont des modèles urbains ; comment développer un modèle rural économe en ressources ?
- existe-t-il aujourd'hui des blocages à la mise en oeuvre d'un urbanisme plus « durable » ? de quel ordre (juridique, financier, déficit de portage politique, décalage par rapport à la demande...)
- les citoyens/consommateurs sont ils prêts à payer plus cher un urbanisme de qualité ? savent-ils ce qu'ils veulent ?
- comment prendre en compte l'offre et la demande ?
- y a t-il un problème d'offre ou bien de demande ? qui, de la demande sociale d'habitat ou de l'offre de construction, oriente l'autre ?
- le coût de plus en plus lourd du foncier n'est-il pas un obstacle à un urbanisme de qualité ? comment investir dans la qualité d'une construction lorsque le terrain a déjà englouti une grande part de l'investissement ?
- comment rompre avec la standardisation des constructions dans les zones artisanales et commerciales, qui conduit à l'uniformisation de toutes les entrées de ville ?

• **des questions plus techniques**

- peut-on contraindre à engager une démarche de qualité, comme préalable à l'ouverture d'une zone AU (extension urbaine) ?
- le traitement des espaces publics permet-il, à lui tout seul, « d'absorber » un ensemble de maisons d'architecture médiocre ?
- un règlement d'urbanisme très strict peut-il néanmoins laisser ouvert un espace de création pour des opérations exceptionnelles ?
- faut-il plutôt réglementer ou plutôt laisser libre la conception des maisons dans un lotissement ?
- à quelle échelle privilégiée doit s'établir la mise en correspondance entre la charte du Parc et les opérations d'urbanisme ?

• **les obstacles**

- le mode «par défaut» répond à une règle naturelle qui est la loi du moindre effort (principe d'économie d'énergies !)
- existe-t-il des alternatives à l'urbanisme par défaut ? où sont les exemples ?
- le recours à l'architecte n'est obligatoire qu'au-delà du seuil des 170 m<sup>2</sup>; en-deçà, c'est le règne des pavillons-témoins et des architectures non-régionales
- en lotissement, la construction de la maison est très contrainte par la conception des infrastructures (voirie, éclairage public, écoulement des eaux...)
- le code de l'urbanisme repose sur une approche essentiellement «défensive» et n'incite pas à créer des projets de qualité
- quelle disponibilité y a-t-il en cabinets d'étude aux compétences adaptées ? à quel coût ? quelles sont les aides mobilisables ?
- un PLU ne s'arrête pas au moment de son approbation ; dans certains cas, la volonté politique des élus de l'appliquer ne fait elle pas défaut ?
- ni les habitants, ni les élus ne perçoivent les Parcs comme des territoires où l'on devrait construire différemment, mettre en oeuvre des approches différentes.

• **des préconisations à l'échelle des opérations**

- favoriser des démarches «d'empathie villageoise» pour appréhender l'identité des lieux, voire «l'esprit des lieux»
- privilégier une approche paysagère pour concevoir tout projet
- définir les «vides» en premier, c'est à dire : 1/ les espaces non bâtis restant publics, 2/ les espaces naturels essentiels au bon fonctionnement écologique du site, 3/ les espaces permettant d'organiser un cadre de vie collectif de qualité (placette, jardin public...)
- dans les programmes d'habitat collectif, ménager des espaces de terrasses ou de jardins privatifs de sorte que chacun bénéficie d'un bout de nature
- réfléchir aux formes des bâtiments, prendre en compte les conditions climatiques, géographiques, historiques locales, intégrer dans la réflexion la question des consommations d'énergie
- ne jamais concevoir une opération sans concertation, participation, débat avec les personnes concernées ; privilégier des urbanistes et des opérateurs qui travaillent leurs projets de façon partagée avec les commanditaires et les futurs usagers
- organiser une centralité dans les programmes de construction, par l'implantation de services, d'espaces publics

- mélanger différents types de programmes sur un site (habitat individuel et habitat collectif, propriété et location...)
- animer un vrai débat tout au long de l'élaboration du projet avec l'utilisation de visites collectives, d'outils de représentation permettant de se rendre compte du cadre de vie créé (et pas seulement de cartes ou de photos aériennes)

• **des orientations d'action pour les Parcs**

- vis à vis des Plans Locaux d'Urbanisme, privilégier la carotte financière et l'appui en ingénierie et en conseil, au baton réglementaire de l'incompatibilité
- développer une démarche de partenariat avec les constructeurs puisque ce sont les interlocuteurs économiques principaux
- développer les échanges d'expériences avec les territoires voisins
- soutenir la mise en oeuvre de politiques de maîtrise foncière
- soutenir la mise en oeuvre de démarches de projet : économiques (avec l'accent sur les activités structurantes telles que l'agriculture), paysager, culturel....

animateur : Bertrand Barrere

# synthèse

r o m p r e   a v e c   l ' u r b a n i s m e   p a r   d é f a u t

## *la loi de «l'emmerdement minimum»*

Le développement urbain se réalise à l'heure actuelle selon un modèle dogmatique, dans lequel les acteurs concernés trouvent globalement leur compte et qui correspond à la voie du moindre effort ou, pour le dire crûment, à la loi de l'emmerdement minimum.

Ce modèle permet d'aller vite, et c'est ce qui est demandé. On construit pour un siècle mais les projets doivent aboutir en deux ou trois ans maximum. Le temps est ce qui manque le plus à la réflexion.

Le modèle actuel de développement urbain soulève également la question de l'identification et de la représentation des «besoins». En réalité, on connaît mal la demande. Qui sait ce que «les gens» veulent vraiment ?

**On aurait besoin de compétences de sociologie afin de mieux cerner cette question de la demande, non seulement la demande du public mais également celle des élus** qui semblent parfois enfermés dans des raisonnements et des discours stéréotypés (exemple : accueillir davantage de population... mais dans le fond pourquoi ?...).

Soumis à de fortes pressions, les élus ont également de grandes difficultés à dire «non» aux sirènes du développement. Ne faudrait-il pas imaginer des cellules de soutien psychologique à leur intention ?

Un obstacle majeur à la mise en oeuvre de modèles alternatifs de développement urbain, c'est la difficulté à anticiper l'évolution des besoins réels. Il y a aussi la question de l'échelle territoriale. L'échelle intercommunale semble à privilégier, en particulier lorsqu'il s'agit d'imposer des contraintes réglementaires.

Le moyen d'action des Parcs, ce peut être la charte, en s'appuyant notamment sur l'exigence de compatibilité des documents d'urbanisme. On pourrait, par exemple, exiger que chaque Plan Local d'Urbanisme prévoie des Orientations d'aménagement pour chaque zone d'urbanisation nouvelle.

Un autre moyen, c'est l'appui technique à l'urbanisme opérationnel.

**Un troisième moyen peut être le développement de partenariats très en amont**, par exemple avec les constructeurs, pouvant s'orienter vers des formes de labellisation (une sorte de label «urbanisme Parc durable»...)

Pour que les Parcs soient en mesure d'affirmer leur présence sur ces thèmes, il faut naturellement que les moyens financiers soient au rendez-vous, et qu'ils dotent leurs équipes de compétences nouvelles, en particulier dans les domaines de la sociologie, de la psycho-sociologie, de l'ethnologie, afin de pouvoir aborder efficacement la question de la demande sociale.

rapporteur : Guy Chatain

# *atelier 4*

la concertation, une formalité réglementaire ?

De manière caricaturale, on pourrait décrire la concertation comme un processus de négociation où s'affrontent d'un côté ceux qui savent, mais ne sont pas directement concernés par les décisions – en gros, les décideurs, élus et techniciens – et ceux qui sont directement concernés mais n'ont pas une vision globale des questions : riverains, habitants, associations etc... De fait, aussi primaire qu'il puisse apparaître, ce schéma éclaire peut-être le fait que la concertation, notamment dans le contexte des procédures d'urbanisme, soit si souvent vécu par les décideurs comme un « mal nécessaire », dont il n'y a jamais grand chose de positif à attendre mais qui, en revanche, présente de nombreux risques.

Au cours des dernières décennies, l'évolution de la législation est venu constamment renforcer l'exigence de concertation. Cependant, entre l'application *a minima* de la réglementation et l'optimum de ce que l'on peut atteindre, l'écart des pratiques est énorme et traduit simplement le degré de confiance, voire de sincérité avec lequel le processus de concertation est envisagé.

Pour clarifier le débat, il est sans doute utile de distinguer entre deux niveaux de concertation aux enjeux essentiellement différents.

Le premier niveau de concertation a typiquement pour finalité d'identifier et d'évaluer les préjudices tangibles occasionnées par une décision d'aménagement à des propriétaires, des riverains immédiatement concernés etc... C'est par exemple, en grande partie, le rôle de l'enquête publique précédant l'approbation d'un Plan Local d'Urbanisme. Dans un tel contexte, une information transparente et complète sur les décisions et leur portée exacte paraît être la condition nécessaire et suffisante à une concertation équitable, où chacun est simplement invité à faire valoir ses intérêts.

Le deuxième niveau de concertation est celui qui met en jeu, de manière explicite ou implicite, des valeurs, qui peuvent être politiques, sociales, esthétiques, culturelles etc... Le réaménagement de la place du village, l'implantation de logements sociaux ou d'éoliennes sont, dans le registre de l'urbanisme local, des exemples de tels débats.

Dans un tel contexte, l'un des obstacles les plus importants à une concertation constructive réside peut-être dans l'illusion – plus largement partagée qu'on ne croit – que tout le monde partage le même système de valeurs et que tout le monde a un niveau d'information équivalent. Dans cette optique, reconnaître et accepter la diversité des systèmes de valeurs d'une part, travailler à tirer vers le haut le niveau d'information de tous d'autre part devraient logiquement devenir des éléments à part entière du processus de concertation.

Un autre obstacle consiste à négliger le fait que la concertation est un métier – ou plutôt des métiers – en ce sens qu'elle fait intervenir des savoir-faire professionnels: l'animation de réunion, la réalisation de supports de communication efficaces etc... Dans un environnement saturé de sollicitations publicitaires, capter l'attention du public afin de l'inciter à participer à des démarches de concertation est déjà un défi en soi, et semble souvent difficile à atteindre compte tenu des moyens effectivement mis en oeuvre.

- Les Parcs naturels régionaux n'ont-ils pas vocation à devenir des territoires privilégiés d'expérimentation en matière d'urbanisme participatif ?
- Quelles sont les expériences déjà engagées dans cette direction, et leurs enseignements ?
- Quels sont les outils, les ressources, les partenariats pouvant être mobilisés en ce sens ?

• ***l'éthique de la concertation :***

- comment s'assurer de la neutralité des personnes chargées d'animer la concertation (ex. un commissaire-enquêteur) ?
- le médiateur ne doit-il pas systématiquement être une personne extérieure ?
- attention aux parodies de concertation
- que devient le matériel issu de la concertation ?
- la concertation suppose une information aux différents stades du projet...

• ***l'accès de tous à la concertation :***

- à quelle échelle mettre en oeuvre la participation ?
- comment assurer la participation effective des personnes qui n'ont pas d'intérêt personnel direct en jeu, et ne sont pas nécessairement des «fortes personnalités» ?
- comment aider les élus à surmonter leur peur de la concertation ?
- savoir présenter, expliquer, expliciter pour des non-experts, savoir recueillir leurs opinions, avis, sentiments... c'est un vrai savoir-faire
- un résultat souhaitable de la concertation : rendre accessible à tous les enjeux d'urbanisme et d'architecture
- grâce à la concertation, le public peut améliorer un projet, se l'approprier et le défendre...
- la participation a une valeur en soi : elle renforce le lien social
- la concertation, c'est élaborer un projet (par exemple un Plan Local d'Urbanisme) avec la population
- la différence de langage entre experts et non-experts est un problème, il faut s'adapter au grand public, rendre les idées accessibles à tous

• ***les temps de la concertation***

- la concertation est un processus continu, qui doit durer tout au long d'une procédure d'urbanisme et au-delà...
- la concertation a un coût, qui doit être anticipé en amont (par ex. au niveau des cahiers des charges)
- la concertation doit contribuer à un urbanisme «prospectif», elle doit faire réfléchir les populations et les élus aux évolutions possibles, souhaitées etc...
- une concertation poussée comporte le risque de faire capoter un projet

• **les outils de la concertation**

- peut-on se reposer sur les méthodes existantes (réunions publiques, enquêtes publiques...) ou en inventer de nouvelles ?
- l'approche paysage peut être le moyen de réussir une approche transversale
- la concertation nécessite des outils permettant une restitution de la part des habitants
- la concertation est une obligation réglementaire, qui doit se traduire dans les faits par une vraie participation ; les Parcs ont le devoir de l'expérimenter
- le développement d'une culture partagée commence par des démarches dynamiques (formations, voyages d'étude...)
- les Parcs doivent se doter d'un «Conseil de développement»

animateur : Aurélie Tournier



# synthèse

## la concertation, une formalité réglementaire ?

*actuellement : une non-culture de la concertation...*

La question de la concertation renvoie immédiatement à un débat d'ordre éthique, qui porte sur la société, le partage et l'équilibre des pouvoirs... La concertation ne se résume pas à de l'information, c'est un outil d'élaboration des projets qui s'appuie sur la prise en compte effective du point de vue des non-experts.

Le constat général dans le domaine des démarches d'urbanisme, c'est que nous sommes aujourd'hui dans une non-culture de la concertation, qui se dissimule derrière la «solution de repli» du réglementaire.

Le défi de la concertation consiste à amener le non-expert à s'exprimer, que celui-ci soit, ou non, directement concerné par les conséquences du projet.

La concertation comporte des risques et, pour cette raison, fait souvent peur aux élus comme aux techniciens. Elle comporte le risque de faire échouer purement et simplement le projet. Elle peut aussi être perçue comme l'occasion d'évaluer (le plus souvent défavorablement) les personnes porteuses du projet.

Le succès de la concertation dépend de la prise en compte d'une série de facteurs tels que :

- l'échelle du territoire concerné : elle ne se met pas en oeuvre de la même manière à l'échelle d'une commune et à celle d'un Parc...
- l'inscription par rapport aux temps du projet : elle doit s'inscrire suffisamment en avance pour qu'elle soit vraiment l'occasion d'un débat sur des futurs possibles...
- le professionnalisme dans la mise en oeuvre des outils : la concertation nécessite des compétences et une mentalité particulières, celle d'un médiateur ; le coût de son intervention doit être prévu...
- ... et naturellement l'implication des élus.

rapporteur : Raoul Jimenez

# et après ?

## Comment poursuivre la démarche engagée par le Réseau des urbanistes (tour de table après la restitution des ateliers)

Après la restitution des synthèses des quatre ateliers, Catherine Jenkins anime un tour de table dont l'objet est de recueillir les réactions et attentes des participants.

La questionnement est double.

Le premier, fondamental, a trait aux finalités de la démarche engagée dans le cadre du réseau des urbanistes et dont le séminaire de Munster constitue une nouvelle étape. Au fond, que voulons nous faire de cette démarche ? Où voulons nous aller ?

Le second, plus pratique, a trait aux modalités d'un séminaire tel que celui-ci. Ce type de manifestation est-il satisfaisant, aussi bien dans sa forme que dans son contenu etc... ? Mérite-t-il d'être ré-édité ?

Sur la question de la finalité de la démarche, un large consensus se fait sur les propositions suivantes.

Sur la question de l'urbanisme durable existe à l'heure actuelle, en particulier sur les territoires ruraux, un immense déficit de sensibilisation.

Sur les territoires couverts par des Parcs naturels régionaux, les Parcs ont de toute évidence une contribution majeure à apporter à cette oeuvre de sensibilisation. Celle-ci devrait être dirigée en priorité vers les élus des Parcs.

Se préparer à assumer pleinement ce travail de sensibilisation passe naturellement par la mise au point d'outils de sensibilisation. **Mais avant tout, cela passe par la mise au point d'un discours et d'un positionnement communs**, dont le travail des quatre ateliers ne constituait qu'une première étape.

Vis-à-vis de cet enjeu d'urbanisme durable, les Parcs et la Fédération doivent agir de concert :

- **la sensibilisation à l'enjeu** sur les territoires serait naturellement l'affaire des Parcs ; cette sensibilisation passerait non seulement par des actions pédagogiques, mais également - comme c'est déjà le cas à l'heure actuelle - par des actions de démonstration (accompagnement technique poussé sur des opérations modèles etc...)
- **la défense de l'enjeu** serait l'affaire de la Fédération ; par défense de l'enjeu, on entendra un ensemble d'interventions, déclinées à tous les niveaux de gouvernance (de l'Union européenne aux EPCI), visant à ce que les politiques publiques encouragent davantage la transition vers des pratiques d'urbanisme durable, en particulier dans des territoires comme les Parcs naturels régionaux ; la défense de l'enjeu pourrait également passer par des actions de recherche et d'expérimentation de rayonnement national, voire européen ; cela pourrait être, par exemple, une édition du concours d'idées architectural EUROPAN (\*), spécifiquement ciblée sur des problématiques urbaines en rapport avec les préoccupations des Parcs.

Dans cette tâche de sensibilisation, des partenariats sont à rechercher, par exemple celui des agences d'urbanisme, là où elles existent (**l'apparition d'une première agence d'urbanisme rurale dans le Morvan** est à saluer).

Afin de faire émerger et de consolider ce discours commun des Parcs, la réédition d'évènements tels que le séminaire de Munster est plébiscitée. Les remarques suivantes se dégagent :

- la durée d'une journée et demi à deux jours est bonne ; trois jours, ce serait trop ;
- la «visite de terrain» est un point fort très apprécié, à conserver absolument.
- une large part doit être laissée aux échanges d'expériences entre Parcs,
- il serait intéressant «d'ouvrir le cercle» à d'autres acteurs, intervenant directement sur ces problématiques mais avec lesquelles les occasions de contact et d'échanges sont rares : par exemple les opérateurs du logement social...

Un domaine suscite une demande particulière d'approfondissement : **la question du foncier et de sa maîtrise**. Comment identifier et inventorier la disponibilité en foncier non bâti ? Comment maîtriser la spéculation foncière ? Quels sont les outils pour une politique de préemption ? Comment aborder la question de la plus-value foncière ? .... Les prochaines rencontres devraient tenter d'apporter des éléments de réponse à ces questions, par des interventions de spécialistes ou des présentations d'expériences.

Enfin, **la notion de «croissance urbaine 0»** excite la curiosité et appelle à une interrogation fondamentale sur le lien entre croissance (en particulier démographique) et étalement urbain. Au-delà d'une formulation qui peut encore apparaître provocante à certains, la croissance urbaine 0 n'est elle pas déjà devenue, par force, la réalité dans bon nombre de territoires soumis à des contraintes naturelles fortes (vallées de montagne etc...). Comment faire fonctionner et se renouveler un système urbain privé de la possibilité de s'étendre ? La question semble à bon nombre de participants d'une urgente actualité, et mérite sans doute qu'on y revienne.

(\*) *EUROPAN fédère des organisations professionnelles d'une vingtaine de pays européens, représentatives du monde de l'architecture, de la construction et de l'urbanisme ; son objet est de stimuler la recherche architecturale en Europe par l'organisation, tous les deux ans, de concours d'idées sur un thème spécifique.*

## Synthèse des deux journées par Yves Gorgeu (Mairie-Conseil)

Mon intervention développe deux points de vue, de nature différente.

Tout d'abord, retour sur un constat - celui de l'étalement urbain - à travers quelques chiffres. Le phénomène touche 70 % du territoire, c'est-à-dire tout le territoire situé à moins d'une heure de route d'un centre urbain, et cela continue.

Au cours des années 1992-2003, on a assisté à une consommation d'espace effrénée, essentiellement au détriment des surfaces agricoles. L'urbanisation a consommé 720.000 hectares, soit l'équivalent de la surface agricole utile d'un département moyen. Les surfaces artificialisées ont progressé de 16 % quand la population du pays n'augmentait «que» de 4%. Mais le développement de l'habitat n'a représenté que 20 % de ces 16 %.

Chaque année, l'urbanisation consomme 60.000 hectares supplémentaires...

Dans le même temps, le coût du foncier s'envole. En moyenne, le foncier constructible vaut 17 fois plus cher que la terre agricole. Cette évolution creuse les inégalités devant le logement. Et ceci est encore un autre aspect - et non des moindres - de la «non-durabilité» des modes d'urbanisation actuels.

Des cris d'alerte se font entendre çà et là : étude de l'IFEN sur l'artificialisation des sols, livre blanc de la commission agriculture du Conseil économique et social intitulé «La fin des paysages»... Mais ils ne sont pas relayés politiquement.

Un collectif de 30 à 40 organismes prépare un manifeste sur ces questions. Le réseau des Parcs devrait en faire autant.

Dans quelles directions travailler ? Comment faire ?

Il faut s'appuyer sur les nouveaux outils de la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU), très différents des anciens schémas directeurs et Plans d'occupations des sols, et qui peuvent être de bons outils de maîtrise urbaine.

L'objectif est clair : c'est la nécessité de fixer des limites fortes à l'urbanisation, et même de les quantifier (ce qui est prévu dans le projet de Parc du Golfe du Morbihan). Les surfaces urbanisées devraient pouvoir s'accroître au rythme de l'accroissement démographique, mais pas plus rapidement.

Comment faire ?

Il faut mettre le paysage au coeur de la problématique urbaine. Le texte de la Loi SRU n'est pas explicite sur ce point.

Au même titre que l'on définit un «état initial de l'environnement» dans les documents d'urbanisme, il faudrait définir un «état initial du paysage».

Il ne faut pas confondre environnement et paysage : à l'environnement correspond une approche scientifique, alors qu'au paysage correspond une démarche sensible. Le paysage est bien ce qui traduit la territorialité des lieux, «l'esprit des lieux». Il n'y a aucune raison de renier l'approche esthétique dans le paysage. De plus, celle-ci est accessible à tous les habitants, et permet de les associer.

Depuis les années 1980 et jusque tout récemment, on avait renoncé à la planification spatiale. L'aménagement s'est réduit à sa seule dimension de programme, dans la négation des territoires. Il est grand temps de revenir à l'appréciation de la territorialité des lieux.

Dans les documents de SCOT et de PLU, il faut poser l'approche paysagère comme préalable, et définir ensuite un projet de paysage destiné à constituer l'ossature de base du projet tout entier.

Ce sont les «vides» qui doivent devenir les premiers éléments structurants. Ensuite peut se développer une approche quantitative : quelle population veut on accueillir ? Avec quelle densité ? Par combien de m<sup>2</sup> constructibles supplémentaires cela doit-il se traduire ?...

Cette approche peut se faire commune par commune, et doit permettre de définir des enveloppes urbaines.

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) peut être un réel outil de qualité urbaine. Il peut s'appuyer pour cela sur deux pièces maîtresses : le règlement et les orientations d'aménagement.

Les orientations d'aménagement étaient une nouveauté introduite par la loi SRU, mais elles ne sont plus prescriptives depuis la loi Urbanisme et Habitat (Loi UH). Elles permettent de définir de véritables projets d'urbanisation dans des secteurs particuliers des communes.

Le PLU de la communauté d'agglomération de Bordeaux fait un usage massif des orientations d'aménagement : il en comporte 300 qui définissent les densités, comportent des esquisses...

Il faudrait que toute zone d'urbanisation nouvelle fasse l'objet d'une réflexion d'orientations d'aménagement, afin d'amener la commune à réfléchir, à définir un projet en amont... C'est ce que nous avons vu à Combrimont.

La deuxième pièce maîtresse du PLU est le règlement. Il peut jouer un rôle important pour l'aspect des constructions. Il peut être complété par des éléments graphiques, pour plus de lisibilité.

L'autre point de vue que je voulais évoquer est celui des limites.

La question de la maîtrise foncière est l'une des grandes limites que nous rencontrons. Quand ils existent, les outils fonciers tels que les Etablissements Publics Fonciers (EPF) peuvent apporter une réponse. De nouveaux EPF sont en train d'être créés. Mais il faut également savoir utiliser le droit de préemption.

Une autre limite, c'est la limite des élus. Ce sont eux qui délivrent les permis de construire. Or leur rôle premier est de satisfaire la demande de leurs administrés, ainsi que de développer leur commune. Il est difficile pour les élus d'afficher des objectifs de limitation.

Les élus subissent des pressions considérables, que ce soit des particuliers, des aménageurs, des lotisseurs... Pour résister, ils ont besoin de se sentir soutenus par d'autres niveaux. A ce besoin répond l'émergence actuelle d'une culture d'arbitrage au niveau des syndicats mixtes de SCOT (Schémas de Cohérence Territoriale), qui ont maintenant un fonctionnement pérenne et sont là pour remplir cette tâche.

## **Un point de vue complémentaire, par Mathilde Kempf**

Mon point de vue sur le règlement est qu'il ne faut pas en attendre grand chose : on ne sait pas produire de la qualité architecturale ou de la qualité des espaces par des règlements. Entre le réussi et le raté, ce n'est jamais le règlement qui fait la différence, c'est une sensibilité.

On peut également douter que le paysage puisse être, en soi, le point de départ d'une réflexion sur l'urbanisme ni d'une démarche d'aménagement. Le paysage est la résultante mouvante d'une occupation de l'espace en perpétuelle évolution. Il est totalement affaire de regard, et donc de subjectivité. **Chacun colore son regard sur le paysage selon sa propre notion du beau.**

Il faut partir des besoins, des usages réels, des demandes, en les interrogeant et en y intégrant d'autres dimensions. Et si l'on fait cela, on va créer des paysages de qualité, des paysages qui vont évoluer de manière fluide, «sans que cela se voie».

# *la visite*

Le mardi 17 mai après-midi était consacré à la visite d'une petite commune pas tout à fait comme les autres : Combrimont, dans le département des Vosges, au pied du Col de Sainte-Marie-aux-Mines.

A Combrimont, les élus savent que le plaisir de vivre en village est un miracle fragile, un miracle qui ne va plus de soi et dont il leur faut maintenant prendre soin. Entre le statu quo, qui porte en lui la menace du dépérissement, et le développement, qui porte celle de la déshumanisation, la voie est étroite et mal balisée. Beaucoup se sont perdus.

Depuis des années, l'équipe municipale menée par Chantal Mathis ne se résoud pas aux recettes toutes faites de l'urbanisme par défaut. Elle cherche passionnément les moyens de développer le village sans renier sa ruralité, et poursuit sa recherche avec courage et ténacité, en faisant appel à toutes les ressources à sa disposition.

La première des ressources, c'est le temps : le temps de réfléchir, de consulter, de visiter, de s'informer, de palabrer... Son lotissement, Combrimont aura pris le temps de le mûrir... et risque même de prendre le temps d'y renoncer, et de chercher une meilleure idée.

La seconde ressource, ce sont les habitants eux-mêmes. Tous le monde a son idée sur la question de ce qu'est un village, surtout ceux qui y vivent et le font vivre. Alors le débat ne s'arrête pas aux portes de la Mairie. Comme le dit Madame le Maire : «vous n'imaginez pas les discussions passionnantes qu'on a ici le soir, entre nous...»

La troisième ressource, ce sont les spécialistes, les techniciens. Ils ne sont pas d'accord entre eux, se contredisent parfois. Ils ne semblent pas toujours entendre la demande, et leurs propositions ne sont pas toujours à la hauteur de ce qu'on espérait. Eux non plus n'ont pas «la» solution. Mais ils ont des idées auxquelles on aurait jamais pensé, et savent poser les problèmes dans des termes différents. Cela vaut quand même la peine de travailler avec eux... On finira peut être bien par en tirer quelque chose.

Et pour faire plancher des professionnels, il faut... des ressources financières, en l'occurrence sous la forme de subventions qui auront permis la réalisation d'une étude de définition.

Alors une étude de définition, trois équipes de concepteurs, trois visions de ce que pourrait être le développement du village... pour une commune de 182 habitants.

Est-ce vraiment du luxe ? N'est-ce pas plutôt ainsi que devrait se réfléchir l'aménagement de chaque zone d'extension, dans chaque commune ?

A Combrimont, en ce mardi après-midi, dans une ambiance éminemment sympathique, le groupe des urbanistes des Parcs rencontrait Madame Mathis et quelques un(e)s de ses administré(e)s, pour entendre l'histoire pas ordinaire d'un village qui prend le temps de se rêver un avenir. Et si le processus était aussi important que le résultat ?...

## **L'expérience de Combrimont : note de synthèse par Mathilde Kempf, Parc naturel régional des Ballons des Vosges**

La commune de Combrimont (182 habitants) a élaboré de 2000 à 2003 son «PLU patrimonial». Ce dispositif initié par le PNRBV avant la Loi SRU proposait notamment de développer 3 axes majeurs en plus de ce que prévoyaient habituellement les POS :

- un diagnostic fouillé de la commune (environnemental, patrimonial...),
- l'élaboration d'un projet de village mettant en avant le projet global de développement de la commune,
- une concertation avec différents publics (habitants, scolaires...) beaucoup plus développée que ce qui se pratiquait alors dans les POS.

C'est suite à ce travail que le projet d'extension urbaine de qualité s'est défini.

Quant au projet de développement urbain, il s'est d'abord construit à travers des échanges, des débats, des visites de sites avant de s'arrêter sur une démarche et une mise en œuvre.

La commune a souhaité se donner le temps de la réflexion et a constitué deux comités :

- un comité de pilotage associant les partenaires techniques et financiers potentiellement concernés par le projet,
- une commission extra-municipale d'habitants chargée de suivre la démarche, au côté des membres du conseil municipal.

Par ailleurs, ce projet s'inscrivait dans le plan de paysage mené par la Communauté de Communes du Val de Galilée dont Combrimont fait partie. Le projet d'urbanisme de Combrimont a été identifié comme une des actions à mener sur la thématique urbanisme et constructions neuves.

Parallèlement à cette réflexion, l'ensemble des espaces publics du village ont été revus. Cela s'est traduit notamment par :

- un traitement fin du cœur du village afin d'affirmer une centralité,
- un choix de matériaux adaptés au contexte rural : sobres, simples, faciles à entretenir, de qualité,
- des surfaces peu étanches afin de permettre l'absorption des eaux de ruissellement dans le sol,
- un choix de mobilier urbain discret, respectueux de l'environnement lumineux,
- des fossés qui bordent les rues maintenus ouverts et entretenus par un simple fauchage,
- pas de trottoirs, seulement des lignes de pavés au croisement des deux rues principales de Combrimont.

### **LES ATTENTES PAR RAPPORT AU PROJET DE DÉVELOPPEMENT URBAIN**

Afin de préserver le cœur du village, une zone d'extension nouvelle a été prévue à proximité du tissu bâti actuel, sur d'anciennes terrasses agricoles inutilisées. Plusieurs éléments devaient lui permettre de faire véritablement partie du village notamment à travers :

- la création d'un espace public à l'articulation entre village existant et zone d'extension,
- la création d'un espace paysager de transition et d'un sentier reliant extension, place et tissu bâti,
- la création d'un équipement public (salle communale, local pour les jeunes du village...) car la commune manque actuellement de lieu pour que les habitants puissent se réunir.

En ce qui concerne la zone d'extension de l'habitat, quelques éléments forts ressortaient, notamment la volonté de créer un quartier d'extension qui :

- entretienne des liens avec les quartiers existants,
- soit convivial et sympathique pour tous les habitants de Combrimont,
- ne soit pas un quartier dortoir,
- soit un quartier campagnard (dans la forme, le mode de vie et la qualité de vie),
- présente une architecture de qualité, adaptée au village et au paysage de Combrimont,
- permette une mixité de fonction,
- puisse se développer en cohérence par la suite.

## **LE PROJET MIS EN ŒUVRE**

Afin de poursuivre la démarche de concertation et de réflexion, la commune s'est engagée dans un marché de définition. Trois équipes pluridisciplinaires devaient travailler en parallèle sur des propositions de développement urbain sur la base d'un cahier des charges validé par l'ensemble des partenaires.

Plusieurs partenaires étaient impliqués dans le projet : CAUE 88, SEV (Société d'Équipement Vosgienne, société d'économie mixte), DDE 88, Région Lorraine, Département des Vosges, CAUE 68, DRAC Lorraine, PNRBV.

Les principales étapes étaient :

- organisation de tables rondes avec des professionnels : mai 2003
- visites de sites : en Suisse et au Quartier Vauban à Fribourg-en-Brigau en Allemagne en juin 2003, en Isère en octobre 2004, autour de Bâle (CH) en juin 2005
- 1er comité de pilotage : septembre 2003
- demande de financement et attente de réponse, rédaction d'un cahier des charges : de septembre 2003 à septembre 2004
- lancement des appels d'offre (relevés topographiques, études de sol, marché de définition) : octobre 2004
- sélection des 3 équipes du marché de définition : novembre 2004
- démarrage des études : décembre 2004
- rendu final du marché de définition : mai 2005

Le coût de l'étude : 77 300 € HT comprenant :

- les études dans le cadre du marché de définition,
- les levés topographiques,
- l'étude d'impact,
- le dossier loi sur l'eau,
- les études géotechniques,
- le diagnostic archéologique,
- la mission de pilotage et de coordination de la SEV.

### LES PROPOSITIONS DES 3 ÉQUIPES DU MARCHÉ DE DÉFINITION

Les 3 équipes en lice étaient :

- Cité Architecture (architectes mandataires) + Cap paysage (paysagistes) + SEFIBA (BET VRD)
- G-Studio (architectes mandataires) + Bruno KUBLER (paysagiste) + Samuel LOLLIER (BET VRD)
- Agence de paysage L'ANTON (paysagiste mandataire) + Atelier 15 (architecte et paysagiste) + SIGMA (BET VRD)

**L'équipe menée par Cité architecture** se positionne à l'échelle de la commune et remet en cause le site choisi pour l'urbanisation. Elle préconise la densification du tissu existant pour favoriser une bonne insertion des futurs habitants.

Principales caractéristiques de leur projet :

- démarche qui s'inscrit sur le long terme puisqu'ils ne travaillent pas en partant des propriétés foncières communales,
- constructions en continuité du village, en complétant la structure urbaine,
- définition de l'espace public à partir de la référence de l'usoir,
- réflexion sur une forme d'habitat groupé pour dialoguer avec les fermes du village et s'adapter aux structurations des familles.

**L'équipe de G-Studio** suit la demande initiale en développant un projet urbain sur le site des terrasses et un lieu public en continuité du village.

Principales caractéristiques de leur projet :

- lier les différents quartiers par la voirie,
- structurer le paysage par des fossés pour la gestion des eaux de surface, à l'image de ce qui existe dans le cœur de Combrimont,
- disposer de parcelles de très petite taille (emprise d'une ferme) dans la prairie qui reste ouverte,
- possibilité de bâtir l'ensemble de la parcelle pour envisager une évolution à long terme,
- référence à l'usoir pour traiter le rapport du bâti à la rue,
- dispositifs d'assainissement collectif autonome, récupération des eaux de pluie.

**L'équipe de l'Agence de paysage** a surtout une approche à l'échelle du bâtiment, traitant un peu plus rapidement que les deux autres équipes la question de l'urbanisme.

Principales caractéristiques de leur projet :

- liaisons entre le futur quartier et le bourg existant par des cheminements piétons,
- vendre le terrain moins cher que le marché pour améliorer la qualité des constructions et des aménagements,
- mettre en place des chaufferies mutualisées et promouvoir les pompes à chaleur,
- structurer les jardins par des clos, permettant de préserver la prairie,
- favoriser la construction bois, avec la définition d'une typologie assez précise.

Le rendu final du marché de définition a eu lieu le 13 mai 2005.

L'équipe de Cité architecture a été sélectionnée comme lauréate.

## **LES ASPECTS INNOVANTS ET EXPÉRIMENTAUX DE CE PROJET**

Divers aspects rendent ce projet de village innovant à nos yeux :

- le projet global mené par la commune, qui s'inscrit dans un objectif de développement durable; autour de la volonté d'accueillir de nouveaux habitants, la commune développe une réflexion qui s'étend au-delà de la seule question de l'habitat. Elle prend en compte de nombreux aspects, notamment : la qualité de vie, les liens qu'entreprendront les habitants entre eux, la vision à court et long terme, l'économie générale du projet,
- la volonté de produire un urbanisme, des architectures et des aménagements de qualité adaptés au contexte rural ; à travers la prise en compte du paysage, de l'environnement, de la demande des candidats constructeurs mise en regard avec les attentes des élus et des habitants de la commune, d'une hiérarchisation des besoins et des coûts,
- la volonté de communication, de concertation et de sensibilisation avec les habitants de la commune et des communes voisines. Ces actions ont déjà été menées dans le cadre du PLU et sont poursuivies autour de ce projet. Différents publics ont été touchés, par exemple : travail avec les scolaires, création d'une commission extra-municipale d'habitants sur le suivi du projet, organisation d'une fête de village, réunions publiques, exposition, site Internet etc. A travers ces différentes actions, l'objectif a été d'expliquer le projet, de recueillir les avis et de faire de ce projet un évènement positif et maîtrisé,
- le lien avec le plan de paysage en cours sur la Communauté de communes du Val de Galilée : ce projet a été reconnu comme étant une action phare du plan de paysage,
- l'aspect transposable de la démarche : les réponses restent spécifiques à la demande de la commune mais la démarche pourra être transposable et faire l'objet de communication et de diffusion. Les enseignements retirés de cette expérience pourront nourrir la réflexion d'autres communes par le biais de visites, de débats...
- la qualité des réflexions et des débats, la complémentarité et le contraste entre les approches des 3 équipes du marché de définition : un véritable débat de fond s'instaure et va bien au-delà du choix d'une forme urbaine.

# *éclairages*

Pour finir, une sélection de textes qui résument ou complètent les interventions ayant eu lieu dans le cadre du séminaire :

- Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? (résumé de la thèse d'Aurélien Boutaud)
- Commission européenne : vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain (synthèse par Aurélie Tournier, PNR Ballons des Vosges)
- Le SCOT : un outil d'aménagement du territoire au service du projet du Parc (synthèse de l'intervention de Catherine Jenkins)
- Des outils pour conforter le rôle de l'agriculture et de la forêt dans la construction du paysage (texte de Régis Ambroise)
- Le village de Forges (Maine-et-Loire) : un projet communal de développement durable
- Bureau de la Fédération des Parcs : vers une note de positionnement sur la gouvernance

# éclairages

**Le développement durable :  
penser le changement ou changer le pansement ?**

Consultant en développement durable, Aurélien Boutaud travaille sur la question des indicateurs de durabilité, susceptibles d'être appliqués à l'échelle d'un territoire et sur lesquels pourrait s'appuyer, notamment, une évaluation «objective» des politiques publiques et de leurs effets dans une perspective de développement durable.

Dans sa thèse, intitulée *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement*, il propose un bilan et une analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France. La route est longue, *de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser...*

La thèse d'Aurélien Boutaud peut être téléchargée dans son intégralité sur <http://www.agora21.org/> (rubrique Bibliothèque thèses)

## **RÉSUMÉ, par Aurélien Boutaud**

La montée en puissance des préoccupations environnementales à la fin des années 1960 a servi de ferment à une critique de plus en plus acerbe des modes de développement industriels. C'est dans ce contexte international d'émergence d'un conflit entre les préoccupations d'environnement et de développement que la notion de développement durable est apparue.

L'histoire de ce concept peut ainsi être relue à travers le prisme des théories de la négociation : le développement durable nous apparaît alors comme la tentative de formulation, au plus haut niveau international, d'une « valeur nouvelle » dont l'objet serait la réconciliation entre des exigences de protection de l'environnement et de développement socio-économique (équivalant à ce que les théoriciens de la négociation appellent une approche gagnant-gagnant, ou un jeu à somme positive, entre environnement et développement).

Mais s'il apparaît que le concept de développement durable a effectivement été « construit » dans une logique coopérative, force est de constater que, tant au niveau local que global, l'appropriation du développement durable par les différents acteurs revêt toutes les formes d'une appropriation compétitive : Etats, entreprises, ONG, collectivités locales, économistes ou écologistes se réclament aujourd'hui du développement durable sans pour autant en donner une définition et un contenu identiques. Les débats sur la soutenabilité « faible » (approche néoclassique) ou « forte » (approche écosystémique) illustrent bien cette « lutte d'appropriation ».

C'est précisément dans ce contexte conflictuel qu'il convient de mettre en perspective la question de l'évaluation du développement durable. En effet, ces démarches normatives disposent d'un fort pouvoir d'appropriation en cela qu'elles permettent de « rigidifier » un concept souvent considéré comme « mou ». Elles sont, de ce fait, au coeur d'un débat à la fois technique et idéologique fort (chapitre 1).

Au niveau local, et concernant plus particulièrement les domaines de l'urbanisme, il est intéressant de constater qu'un même schéma s'est dessiné : la notion de ville durable a émergé elle aussi dans le contexte d'une remise en cause par les mouvements de l'écologie urbaine de la pensée urbanistique moderne. De la même manière que le développement durable est apparu comme une tentative de réconciliation entre environnement et développement, la ville durable semble progressivement se dessiner sous les contours d'une alternative entre la ville écologique (utopique) et la ville moderne, voire sur-moderne (bien réelle) (chapitre 2).

Du fait de leur capacité d'appropriation, certains outils d'évaluation développés par des collectivités locales nous permettent ainsi de cerner ce que les acteurs publics locaux entendent précisément par développement durable ; leur analyse tend à confirmer l'inclination des acteurs publics à se servir du développement durable comme élément de conciliation interne entre des intérêts parfois divergents. La question de la prise en compte des intérêts des générations futures et des autres territoires semble par contre plus difficile à appréhender. (chapitre 3).

L'analyse, dans un second temps, des contextes dans lesquels ces outils sont généralement utilisés et développés montre par ailleurs un phénomène intéressant : le développement durable est le plus souvent considéré comme une approche technique, déléguée par le politique aux services opérationnels, qui sont alors chargés a posteriori de « rendre durables » les décisions prises. Ces grilles de questionnement ou d'analyse des projets butent ainsi sur le problème de la prise en compte des préoccupations du développement durable au plus haut niveau des prises de décision : le niveau politique (chapitre 4).

L'étude plus spécifique du cas de la Communauté urbaine de Lyon permet de valider certaines de ces hypothèses (chapitre 5).

Au final, la difficulté d'appréhension de certains enjeux du développement durable par les sphères politiques et administratives interroge sur la capacité des systèmes démocratiques à répondre à ces nouveaux problèmes. La durabilité, en particulier, semble devoir faire éclater le cadre spatial et temporel dans lequel a traditionnellement été défini l'intérêt général. En imposant d'introduire dans la définition de cet intérêt général la prise en compte des intérêts de nouveaux acteurs « non représentés » (générations futures, autres territoires...), la durabilité ne finit-elle pas par questionner les bases mêmes du fonctionnement des démocraties modernes ?

# éclairages

Commission européenne:

vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain

«Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain» est une communication adressée par la Commission européenne au Conseil européen, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions européennes.

Ce document constitue la première phase de la préparation d'une stratégie dont la version définitive était attendue pour l'été 2005. Les idées et approches initiales présentées ici sont le résultat de consultations des villes et d'autres parties intéressées, de groupes de travail composés d'experts indépendants et du groupe d'experts de l'UE sur l'environnement urbain. Les contributions de ces groupes sont disponibles sur la page du site Web de la Commission consacrée à l'environnement urbain.

Cette stratégie thématique vise à améliorer les performances environnementales et la qualité des zones urbaines, et à assurer aux citoyens européens un cadre de vie sain en renforçant la contribution environnementale à un développement urbain durable tout en tenant compte des questions économiques et sociales qui s'y rapportent.

Cette communication s'intéresse plus particulièrement aux villes de plus de 100 000 habitants et leurs périphéries, mais les constats et les solutions imaginées contiennent beaucoup d'idées très intéressantes et reproductibles en tous lieux.

Le texte complet de la communication est téléchargeable sous le lien :

[http://europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic\\_strategy.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic_strategy.htm)

## **SYNTHÈSE par Aurélie Tournier, Parc naturel régional des Ballons des Vosges**

La communication classe l'environnement urbain en quatre thèmes principaux :

- I - la gestion durable des villes
- II - l'urbanisme durable
- III - la construction durable
- IV - les transports urbains durables

## **I - LA GESTION DURABLE DES VILLES**

### **Définition**

« La gestion urbaine durable est une dynamique de développement durable des zones urbaines, de leurs environs immédiats et, plus largement, des régions dans lesquelles elles se situent.

Elle cherche à limiter au maximum les incidences négatives des zones urbaines sur les cycles écologiques à tous niveaux en appliquant le principe de précaution et en améliorant les conditions écologiques afin de faire des lieux plus sains. »

### **Constats**

- chaque fonction d'une zone urbaine (habitat, emploi, accès aux services, etc.) a un impact environnemental
- les différentes politiques qui traitent de ces éléments sont souvent isolées les unes des autres
- les implications environnementales des décisions politiques ne sont pas suffisamment prises en compte
- absence ou sous utilisation des données et outils de gestion
- importance excessive accordée au développement par projet plutôt qu'à une politique de développement durable cohérent
- séparation de la planification et de la mise en œuvre
- planification à court terme soumise au processus politique

### **Rôle actuel de l'Union Européenne**

Création d'un système volontaire de management environnemental et d'audit : EMAS.

Système capable d'analyser les incidences directes et indirectes sur l'environnement résultant des décisions en matière d'aménagement du territoire

### **Propositions**

- définir une stratégie globale sur le long terme (incluant le processus de réchauffement climatique), redynamiser les agenda 21 : plan de gestion environnementale pour les villes > 100 000 habitants
- modifier le processus décisionnel pour que tombent les barrières entre les administrations, pour une meilleure transparence et davantage de participation des citoyens
- création d'un système de gestion environnementale pour permettre analyse, surveillance et prévisions
- formation des fonctionnaires et des élus

## II - L'URBANISME DURABLE

### Définition

- « L'urbanisme durable est un processus par lequel tous les acteurs (élus, citoyens, ONG, universités, etc.) collaborent en vue d'intégrer des considérations fonctionnelles, environnementales et qualitatives afin de concevoir et de planifier un environnement bâti qui :
- assure à la population des lieux de vie et de travail esthétiques, originaux, sûrs, sains et de haute qualité, propres à susciter un fort sentiment d'appartenance, de fierté, d'équité sociale, d'intégration et d'identité
  - crée les conditions d'une économie dynamique, équilibrée, ouverte à tous et équitable qui promeut la régénération urbaine
  - traite les terrains comme une ressource précieuse qui doit être utilisée de la façon la plus efficace possible, en réutilisant les terrains anciens et les immeubles vides présents dans l'agglomération de préférence à l'aménagement des terrains vierges à l'extérieur de la zone urbaine, évitant ainsi le mitage (villes denses, et, au niveau régional, décentralisation concentrée)
  - prend en considération la relation entre les villes et leur arrière pays et l'ensemble de la région en cause
  - garantit l'implantation stratégique des nouveaux aménagements, leur accessibilité par les transports publics et leur respect de l'environnement naturel (biodiversité, santé, risque environnemental)
  - présente suffisamment de densité, d'intensité d'activité et d'utilisation pour que les services tels que les transports publics soient viables et efficaces tout en respectant un cadre de vie de qualité (intimité et espaces privés, effets néfastes minimaux)
  - promeut une utilisation mixte de l'espace afin de tirer le meilleur parti possible des bénéfices de la proximité et limiter ainsi au maximum les trajets entre domicile, magasins et lieu de travail
  - possède une structure qui optimise la qualité écologique de la zone urbaine (biodiversité, microclimat et qualité de l'air)
  - comporte des infrastructures de qualité et bien planifiées, notamment des services de transports public, des rues, chemins pédestres et pises cyclables promouvant l'accessibilité, en particulier pour les catégories défavorisées, et créent des conditions d'un niveau élevé d'activité sociale, culturelle et économique
  - met en œuvre des approches modernes, économes en énergie, telles que le logement basse énergie, les transports sobres, le chauffage urbain et les systèmes de recyclage
  - respecte et met en valeur le patrimoine et les communautés culturelles»

### Constats

- « la façon dont le territoire est aménagé dans une zone urbaine est fondamental pour le caractère de la ville, ses performances environnementales, et la qualité de vie qu'elle offre à ses habitants »
- les choix en matière d'aménagement du territoire doivent protéger l'identité d'une ville, son patrimoine culturel, son plan historique, ses espaces verts et sa biodiversité : de mauvais choix ont abouti à des agglomérations jugées peu attrayantes et des schémas urbains non durables
- les villes s'étendent à un rythme plus élevé que la croissance de la population : 20% d'expansion contre 6% de citoyens en plus

- « les espaces verts (qui constituent des terres agricoles et naturelles précieuses ) sont remplacées par des zones d'habitat à faible densité et des commerces »
- l'utilisation de la voiture augmente quand la densité de la population diminue – dépendance excessive à la voiture particulière
- les terrains vagues et les bâtiments vides doivent être utilisés pour faire baisser la pression de la population en dehors des agglomérations
- les villes proposent des sites vierges pour attirer plus facilement les activités commerciales car les coûts d'implantation sont moins élevés
- « l'urbanisme doit protéger les habitats naturels importants et promouvoir la biodiversité en l'intégrant dans le tissu urbain »
- « les centres villes doivent devenir des lieux de vie attrayants, faute de quoi, malgré les arguments en faveur des villes denses, les citoyens continueront de fuir vers les banlieues et campagnes avoisinantes.»

### **Rôle actuel de l'Union Européenne**

- perspective européenne pour le développement spatial 1999 : traite de la question des moyens de maîtriser l'expansion physique des villes
- URBAN II ou INTERREG : soutient une utilisation mixte et respectueuse de l'environnement pour les friches industrielles
- stratégie thématique pour la protection des sols 2002 : inscrit l'imperméabilisation des sols comme une des huit principales menaces pour les sols européens
- communication 2001 sur plan d'action pour la biodiversité : prévoit une série d'actions en zone urbaine

### **Propositions**

- développement de la vision d'une implantation dense à fonctions multiples avec remise en valeur de friches industrielles et des immeubles vides et expansion planifiée des zones urbaines plutôt qu'un mitage au coup par coup
- encouragement des états membres à :
  - veiller à ce que les systèmes de planification de l'occupation des sols aboutisse à des schémas d'implantation urbaine durable
  - inciter à la réhabilitation des friches industrielles et des immeubles vides
  - fixer des densités minimales pour les zones résidentielles
- formation, recherche, échange d'expériences

## **III - LA CONSTRUCTION DURABLE**

### **Définition**

- « La construction durable est un processus auquel tous les acteurs participent (propriétaires, élus, architectes, constructeurs, financiers, etc.) et qui intègre des considérations fonctionnelles, économiques, environnementales et qualitatives afin de construire et de rénover des bâtiments et un environnement bâti qui soit :
- attrayant, accessible, fonctionnel, confortable et facile à vivre et à utiliser, favorable au bien être de tous ceux qui sont en contact avec lui

- économe dans son utilisation des ressources, notamment en ce qui concerne l'énergie, les matériaux et l'eau, en favorisant l'utilisation des sources d'énergies renouvelables et en recourant très peu à l'énergie externe pour son fonctionnement, en utilisant au mieux l'eau de pluie et l'eau souterraine, en traitant correctement les eaux usées et en utilisant des matériaux respectueux de l'environnement, qui peuvent être aisément recyclés ou réutilisés, ne contiennent aucun composé dangereux et peuvent être éliminés en toute sécurité
- respectueux du quartier ou il se situe ainsi que de la culture et du patrimoine local
- d'un prix compétitif, en particulier si on tient compte de considérations à long terme, tels que coûts de maintenance, durabilité et prix de revente. »

### **Constats**

- la qualité du cadre bâti influe fortement sur l'environnement urbain
- chauffage et éclairage des bâtiments : 35% du total des émissions de gaz à effet de serre
- bâtiments et cadre bâti : consomment la moitié des matériaux tirés de la croûte terrestre et sont la source de 450 millions de tonnes de déchets par an
- la population européenne passe 90% de son temps à l'intérieur des bâtiments
- des bâtiments mal conçus peuvent favoriser la criminalité
- il y a un savoir faire de la construction durable mais la plupart des immeubles neufs ne sont pas construits selon ces principes
- manque d'intérêt des constructeurs et des acheteurs qui pensent que la constructions durable est plus chère, et méfiance à l'égard des nouvelles technologies (doute sur la faisabilité et performances à long terme)
- cloisonnement des professions

### **Rôle actuel de l'Union Européenne**

- communication 1997 : importance de l'intégration des préoccupations environnementales dans la construction
- rapport 2001 « Agenda pour la construction durable en Europe : série de recommandation »
- directive 2002 sur performance énergétique des bâtiments : normes d'efficacité énergétique
- directive 1988 sur les produits de la construction

### **Propositions**

- mener des actions pour convaincre des bénéficiaires à long terme de la construction durable :
  - les acquéreurs,
  - les banques,
  - les sociétés de crédit hypothécaire
- définir une méthode d'évaluation de la performance durable globale des bâtiments : évaluation et estimation du coût du cycle de vie
- étendre la directive sur les performances énergétiques à : qualité de l'air des bâtiments, accessibilité, bruit, confort, qualité environnementale des matériaux, coût du cycle de vie d'un bâtiment
- inscription de la construction durable dans les réglementations locales par l'adoption de normes d'efficacité plutôt que techniques

- formations des professionnels aux méthodes de la construction durable et organisation de transferts d'expériences
- développement de l'information sur le choix des matériaux durables (éco-labelisation)
- encouragement des autorités locales à inscrire les exigences de durabilité dans leurs marchés de construction

#### **IV - TRANSPORTS URBAINS DURABLES**

##### **Définition**

« Un système de transports urbains durables :

- assure la liberté de circulation, la santé, la sécurité et la qualité de vie des citoyens de la génération actuelle et des générations futures
- est écologiquement viable
- crée les conditions d'une économie dynamique ouverte à tous et donnant un accès universel aux services et aux débouchés commerciaux, y compris pour les citoyens âgés ou handicapés, citadins ou non. »

##### **Constats**

- forte densité de circulation > incidences sur la qualité de vie et la santé, entrave la mobilité, accroît les coûts de l'activité économique
- trafic urbain : 40 % des émissions de CO2 liées au transport
- « l'intensité de la circulation décourage la marche à pied dans les rues, dissuade les parents de laisser leurs enfants jouer sur les trottoirs, ce qui contribue à l'affaiblissement progressif des liens de voisinage et de quartier »
- facilite l'expansion dans les zones rurales limitrophes
- facteur d'inégalité sociale : les services et les emplois devraient être accessibles à tout citoyen, qu'ils possèdent ou non une voiture
- l'absence d'une politique intégrée de l'urbanisme et des transports aboutit à un quasi monopole de la voiture particulière

##### **Rôle actuel de l'Union Européenne**

- livre vert 200, livre blanc 2001 : incitation à la diversification des carburants
- politique de soutien aux transports publics abordables et de qualité
- amélioration des performances environnementales des véhicules

##### **Propositions**

- plan de gestion des transports urbains durables pour les villes > 100 000 habitants visant la baisse du trafic, des impacts environnementaux, une meilleure répartition entre les types de transports (marche, vélo, etc.)
- incitation des états membres à mettre en place l'internalisation des coûts externes du transport par la fiscalité, la tarification routière, les redevances
- renforcement des politiques européennes sur les biocarburants et normes de pollution
- mener une réflexion sur le télétravail

# éclairages

## Le SCOT : un outil d'aménagement du territoire au service du projet du Parc

### Présentation par Catherine Jenkins de l'étude réalisée par la Fédération des Parcs

Depuis la loi sur la protection et la valorisation des paysages de 1993, les documents d'urbanisme sont censés être dans un rapport de compatibilité avec les chartes des Parcs naturels régionaux. Dans ce contexte, les schémas de cohérence territoriale doivent logiquement être des moyens de relayer et de mettre en oeuvre, à l'échelle des intercommunalités, le projet de territoire exprimé par la charte à l'échelle d'un Parc.

Pour faire le point sur l'articulation actuelle entre SCOT et chartes de parcs, la Fédération des Parcs a lancé la réalisation d'un état des lieux, en février 2005.

Un premier enseignement de cet état des lieux, c'est que cette problématique concerne la grande majorité des parcs :

- 37 parcs sur 44 ont une partie au moins de leur territoire couverte par un ou plusieurs SCOT ;
- au total, 87 SCOT (arrêtés ou en cours d'élaboration) recouvrent une partie au moins du territoire d'un Parc ;
- en moyenne, sur les 37 parcs concernés, les SCOT recouvrent 50% du territoire.

L'étude a également permis de dégager une typologie des secteurs de recoupement entre SCOT et Parcs ; trois configurations se présentent :

- les zones d'influence d'une agglomération : on est dans le cas où une agglomération en limite du Parc a initié un SCOT, qui déborde sur le territoire du Parc ; ce dernier est confronté aux phénomènes de périurbanisation et de pressions urbaines et démographiques ; le Parc est perçu comme une périphérie de la zone urbaine agglomérée.
- les territoires «rurbains» : sans qu'une agglomération donnée soit à l'origine du phénomène (ou alors de façon lointaine dans le cas des Parcs franciliens par exemple), le territoire concerné par le SCOT relève d'enjeux sociaux, économiques et paysagers urbains en relation avec des processus de mitage et d'étalement urbain de centres bourgs/villes ; bien souvent, le Parc récolte les fruits de son attractivité, comme lieu de vie.
- les territoires ruraux : les enjeux sociaux, économiques, paysagers sont d'ordre rural voir agricole ; la préservation et la valorisation des patrimoines agricoles et touristiques sont des enjeux importants.

Une autre typologie est celle des degrés de collaboration entre le Parc et les instances d'élaboration des SCOT. On observe quatre types :

- des relations réduites au strict minimum réglementaire. Il s'agit d'un stade d'intervention tardif : le projet et la stratégie de mise en œuvre ont déjà été élaborés. Le Parc émet alors un avis au même titre que les autres acteurs publics du territoire. La structure d'animation du SCOT doit tenir compte de l'avis du Parc, à condition qu'il émane directement de dispositions précises de la charte. Mais le Parc peut alors se trouver dans une situation inconfortable, un avis négatif pouvant être perçu comme une sanction.
- des relations correspondant à un réel suivi de la procédure. Dans ce cas de figure, les Parcs ne se contentent pas d'intervenir à l'occasion de certaines étapes ; ils assistent régulièrement à des réunions thématiques, techniques ou politiques. Le Parc peut aussi être membre du comité de pilotage. Mais il s'agit encore d'un niveau de collaboration intermédiaire : la présence du Parc est tolérée au même titre que celle d'autres acteurs publics du territoire. Sa position n'est pas privilégiée et ne le met pas au cœur des enjeux concrets propres au SCOT.
- des relations de collaboration privilégiée. Le Parc est un collaborateur privilégié de la réalisation et du suivi du SCOT, soit sur le territoire qui le concerne, soit pour la totalité du périmètre SCOT. Il soutient l'initiative en proposant ses propres outils. Il intervient en dehors des étapes réglementaires, en amont de la procédure. Plus le Parc intervient en amont et plus il intervient sur le fond de la procédure (cahier des charges, PADD), plus il aura de chance d'avoir de l'influence sur le SCOT. Il existe cependant différents degrés de collaboration : politique ou technique, informelle ou formalisée.
- le portage du SCOT par le Parc. Il en existe trois cas : Forêt d'Orient, Haute Vallée de Chevreuse, Haut-Jura. Cette configuration n'est plus possible depuis la loi UH ; cette contrainte conduit à démultiplier les structures sur un même territoire et prive le Parc d'une possibilité qui, au cas par cas, peut présenter une pertinence pour rapprocher le SCOT de la charte avec laquelle il doit être compatible. Pour cette raison, la Fédération des Parcs naturels régionaux s'était prononcée en 2003 en faveur d'un amendement à la loi UH mais sa demande n'a pas reçu d'écho favorable.

De manière générale, les relations entre Parcs et SCOT sont faibles dans deux cas de figure principaux :

- lorsque le Parc correspond à la partie rurale d'un SCOT, car il est alors perçu comme une zone de faible enjeu,
- lorsque le Parc est au contraire en proche périphérie d'une agglomération, à cause du déséquilibre des forces entre cœur d'agglomération et périphérie.

La «zone privilégiée» pour une relation étroite entre SCOT et Parcs, ce sont les territoires mixtes: «SCOT ruraux» ou «Parcs habités».

Si l'on veut que la relation de compatibilité (autrement dit de «non-contradiction») entre SCOT et charte ait un réel contenu, encore faut-il que la charte soit rédigée de manière suffisamment précise. On a également tout intérêt à ce qu'elle traite l'ensemble des thématiques de la vie du territoire, et pas uniquement les thèmes classiques de l'occupation de l'espace, du cadre de vie et des paysages...

# éclairages

**Des outils pour conforter le rôle de  
l'agriculture et de la forêt dans la construction du paysage**

**Texte de Régis Ambroise,**

**chargé de mission paysage au Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de la ruralité**

L'occupation du territoire et son aménagement doivent permettre une répartition harmonieuse des différentes activités nécessaires au bon fonctionnement d'une société. Le paysage reflète en partie cette attention. Il est important que soient établies et acceptées des règles permettant de protéger l'intérêt public sans bloquer les initiatives individuelles. C'est tout l'intérêt et la difficulté des documents de planification territoriale et d'urbanisme qui orientent les activités et organisent l'espace pour les années futures.

## **UN NOUVEAU CONTEXTE**

La ville reconquiert une partie des campagnes et impose à tout le territoire ses propres logiques. En même temps les paysages des espaces naturels, agricoles et forestiers sont reconnus comme un patrimoine écologique, économique et culturel dont la valeur augmente alors que l'urbanisation se développe. Les nouveaux modes de vie génèrent par réaction le goût pour des lieux de travail, d'habitation et de récréation, dans lesquels il est possible de voir, toucher, sentir, goûter les composantes naturelles les plus rares en ville : les plantes, les animaux, l'eau, la terre, l'arbre, la pierre, l'espace.

Les agriculteurs et forestiers sont directement concernés par l'élaboration des documents de planification et d'urbanisme qui tous font aujourd'hui référence au paysage, notamment dans :

- le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, les directives territoriales d'aménagement (DTA), les directives paysagères,
- les schémas de cohérence territoriale à l'échelle intercommunale (SCOT), les contrats de pays ou contrats d'agglomération,
- les plans locaux d'urbanisme (PLU), les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP),
- les zones agricoles protégées (ZAP)...

Dans ce nouveau contexte, le monde agricole et forestier doit réfléchir à l'originalité de la place qu'il tient dans le territoire et à ses capacités à satisfaire l'ensemble des fonctions qui lui sont confiées.

L'agriculture et la forêt présentent notamment deux spécificités par rapport aux autres activités, importantes du point de vue du paysage :

- elles occupent et gèrent de vastes espaces,
- la nature constitue leur premier capital.

## **LE RÔLE DES AGRICULTEURS ET DES FORESTIERS DANS L'ÉLABORATION DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET D'URBANISME**

Une approche quantitative des besoins en surface des activités agricoles et forestières est bien sûr indispensable pour produire les matières premières alimentaires ou industrielles nécessaires à la société.

Mais elle doit être complétée par une approche plus qualitative concernant leur localisation, leur mise en relation et mise en valeur mutuelle avec les parcelles des autres domaines d'activités (habitations, réseaux, industries, commerces, tourisme, environnement). Flux, réseau, contact, perméabilité, ambiance, perceptions sensibles, respect mutuel... sont des notions à prendre en compte quand il s'agit d'organiser un territoire de façon à ce qu'il offre les éléments nécessaires à une qualité de vie pour l'homme et les autres espèces animales ou végétales.

### **• L'importance des «vides»**

Qu'ils soient agricoles ou forestiers, les espaces «vides» de construction constituent des éléments d'équilibre, des lieux de respiration essentiels autour desquels il devient possible d'organiser un cadre de vie et un urbanisme de qualité. Maintenir des points de vue sur le paysage est important : de la ville vers la campagne et de la campagne vers la ville.

Ces points de vue sont menacés par le développement anarchique de friches, de boisements mais aussi de constructions qui peuvent détruire une qualité paysagère particulière. Le maintien de ces espaces agricoles ou forestiers, en zone A ou N, sera d'autant plus facile à justifier que les modes de production permettent une véritable multifonctionnalité : agricole, forestière, environnementale, cynégétique, touristique, paysagère...

### **• Le rôle des lisières**

La qualité du rapport entre les «vides» et les «pleins» dépend du traitement des lisières entre les différents fronts agricole, sylvicole et bâti. La qualité d'une lisière exprime d'une certaine façon la qualité des relations entre des mondes qui se côtoient. Ils peuvent s'ignorer, s'opposer ou au contraire échanger et se mettre en valeur mutuellement.

Promouvoir la notion de multi-fonctionnalité de l'agriculture, de la forêt, de la ville, de la route nécessite d'organiser au mieux ces lisières pour mettre en scène l'importance de chaque activité et la qualité de leurs relations mutuelles. Le traitement des lisières pour des raisons paysagères peut nécessiter de dégager des emprises ou de prévoir des contraintes de gestion particulières.

- **L'accès aux paysages**

L'ouverture des paysages, c'est également la possibilité d'y pénétrer sans être bloqué par des clôtures infranchissables ou une conception trop étroite de la notion de propriété privée en contradiction avec des usages locaux plus tolérants ou tout simplement du fait de l'absence de chemins. Le monde agricole et forestier est directement concerné par la création de schémas de chemins de randonnée, départementaux ou locaux.

- **La dynamique des itinéraires**

Dans la découverte des paysages, la route joue un rôle toujours plus grand. La perception n'est alors plus statique mais dynamique. L'appréciation du film qui se déroule ainsi devant les voyageurs dépend de la qualité des transitions entre les différentes séquences. Les constructions banalisées de zones d'activité ou de zones commerciales qui s'étalent le long des routes peuvent masquer la vision sur la campagne en retrait.

Le paysage vu de la route constitue une vitrine dont doit pouvoir bénéficier l'agriculture et la forêt, tout particulièrement dans le cas de routes touristiques fondées sur la qualité des paysages et des produits agricoles.

## **DES SITUATIONS DIVERSIFIÉES**

Le monde agricole et forestier doit répondre aux demandes de nature et d'espace qu'exprime la population, tout en faisant reconnaître ses fonctions premières de production alimentaire, industrielle ou sylvicole.

Les expériences menées ces dernières années font apparaître différentes problématiques pour lesquelles des solutions ont pu être trouvées localement, quand la réalisation des documents de planification territoriale ou d'urbanisme a été précédée ou accompagnée de plans, chartes ou études paysagères, telles que décrites plus haut.

- **zones de déprise agricole et de déprise sociale**

L'agriculture inscrit dans l'espace la présence humaine et s'oppose ainsi à l'impression d'abandon difficile à vivre pour la plupart de ceux qui se maintiennent encore dans ces régions. Dans ce cas, lors de la discussion des documents de planification, il faut engager une réflexion particulière sur les moyens de maintenir en terres agricoles celles qui ont un impact visuel important le long des routes, en fond de vallée, autour des villages ou devant des points de vue et empêcher la possibilité de plantations forestières sur ces mêmes parcelles quitte à les favoriser dans des endroits sans enjeux. Mais ces préconisations n'auront d'efficacité qu'à la condition qu'elles soient accompagnées d'autres actions permettant aux agriculteurs de vivre de leur travail.

- **zones où l'activité agricole est dominante**

Que ce soit dans les régions d'élevage, de grandes cultures ou de cultures spécialisées, quand l'agriculture joue un rôle prédominant dans la construction du paysage, il importe de prendre en compte la valeur de la vitrine ainsi offerte aux voyageurs. Les responsables des services routiers sont des partenaires privilégiés pour engager des réflexions particulières concernant le traitement paysager des routes.

Ces discussions peuvent conduire à réserver des emprises en bordure de champs pour mettre en scène le paysage agricole en toute sécurité. En s'engageant également de façon très ouverte dans tous les programmes de création ou de mise en valeur de réseaux de chemins ou de pistes cyclables permettant une meilleure découverte physique du paysage rural, l'agriculture et la forêt pourront trouver de nouveaux alliés et se feront reconnaître pour leur fonction paysagère.

- **zones fortement marquées par le développement urbain, industriel ou touristique**

Les anciens SDAU faisaient souvent référence à la notion de ceinture verte pour protéger les terres agricoles de la construction. Concrètement cette notion n'a pas suffi à empêcher que ces zones soient considérées comme de simples réserves foncières. Aussi faut-il expliquer et valoriser le rôle stratégique des espaces non bâtis dans la composition urbaine et dans le bon fonctionnement de la ville. Dans les zones péri-urbaines, les parcelles agricoles et forestières offrent de l'espace et de la nature. Cette richesse doit être reconnue et prise en compte par les collectivités concernées.

Des actions paysagères particulières, voire des mises en scène, aident à faire passer un message positif aux citadins dont les racines rurales sont de plus en plus lointaines de sorte qu'ils respectent mieux le travail des agriculteurs et des forestiers. Ceux-ci, quand ils ont des terres en contact direct avec les activités urbaines, ne peuvent se passer d'une réflexion sur la façon dont ils sont perçus, s'ils veulent avoir une garantie de pouvoir continuer à exercer leur métier.

# éclairages

## Le village de Forges (49) : un projet communal de développement durable

La commune de Forges, Maine-et-Loire, comptait 197 habitants au dernier recensement. Elle est intégrée à la communauté de communes de la région de Doué la Fontaine (11 communes, 11 000 habitants) et au Pays Saumurois (43 communes, 70 000 habitants).

Le village de Forges est constitué de hameaux sans véritable centre bourg. Celui-ci est constitué par l'église (XIIème – XIXème) et le presbytère y attenant (privé), le cimetière, la salle des loisirs avec son parc et la mairie. Trois familles vivent dans cet environnement

Pour lutter contre le vieillissement de la population et l'exode inéluctable des jeunes, la municipalité a tout d'abord encouragé l'installation de nouveaux habitants sur des zones situées dans ou en prolongement des hameaux déjà constitués.

Profitant de l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme, elle s'est ensuite engagée dans la création d'un centre bourg situé dans l'espace laissé libre entre l'église et la Mairie.

Un projet d'ensemble a été élaboré pour le site, portant sur :

- la création d'un nouveau lotissement, avec une Approche Environnementale de l'Urbanisme (démarche AEU) et une démarche de Haute Qualité Environnementale pour les constructions ;
- la mise en valeur du petit patrimoine présent sur le site (sauvegarde de murs anciens, permettant de clore le lotissement, restauration d'une loge de vigne imbriquée dans le clos...

Cette démarche s'inscrit dans une démarche globale qui a commencé de 2002 à 2004 par l'enfouissement des réseaux aériens, la restauration de la coupole de l'église et la mise en lumière de celle-ci ainsi que l'installation de l'éclairage public. Elle se poursuivra par l'implantation d'une ferme éolienne sur les hauteurs de la commune.

### LES PARTENAIRES

Cette démarche a été initiée par le conseil municipal et est encadrée par des partenaires qui assument une responsabilité importante dans le domaine de la préservation des paysages ou de l'énergie, à savoir le Parc naturel régional Loire-Anjou-Touraine, l'ADEME, Info Energie et la DDE. Elle s'est également appuyée sur le travail de bureaux d'études spécialisés.

Après plusieurs ébauches proposées par le CAUE et suite à des rencontres avec les membres du conseil, le bureau d'études ECCE TERRA, chargé également de l'élaboration du PLU (achèvement prévu à l'automne 2005), a établi les plans de masse du lotissement.

La mission du bureau d'étude inclut une mission de conseil personnalisé auprès des particuliers désirant faire construire (2 ou 3 rencontres, prise en charge du coût à 50% par l'ADEME).

## **LES OBJECTIFS**

La volonté de la municipalité est d'obtenir un centre urbain qui s'intègre le plus harmonieusement possible dans son milieu ambiant et soit en même temps une opportunité pour amener toutes les parties prenantes (municipalité, particuliers et constructeurs) à prendre en considération les impacts que l'urbanisation pourrait avoir sur l'environnement afin de proposer le plus en amont possible des solutions pour y remédier.

Finalement une cellule de réflexion a été créée ayant pour but de déterminer :

- dans un premier temps, les thèmes à retenir dans la démarche AEU et les éléments y afférant à inscrire dans le règlement du dossier de lotir,
- puis par la suite, les cibles et la méthodologie qui seraient proposées aux particuliers dans le cadre d'une démarche HQE.

## **CELLULE DE REFLEXION**

Ont participé au travail de cette cellule :

- l'ADEME
- la DDE 49
- le Parc Naturel Régional Loire-Anjou-Touraine
- l'espace Info-Energie
- le BE « paysagiste » ECCE TERRA
- le BE « géomètre » DURET-ONILLON
- le BE A.M.O. « ESPACE TEMPS »
- la Commission urbanisme de la commune de Forges

## **PREMIERES VALIDATIONS**

Dans un premier temps cette commission a travaillé sur le plan de masse pour traiter les cheminements à l'intérieur de la zone et pour positionner les habitations afin de :

- mettre en avant la notion et l'aspect de centre bourg tout en tenant compte de l'environnement préexistant et le style architectural local
- leur faire profiter d'un ensoleillement optimal et d'une exposition au vent minimale
- proposer un cahier des charges avec des règles minimales à respecter par les particuliers pour suivre une démarche HQE
- proposer une information sur la démarche HQE et offrir un suivi aux particuliers intéressés afin de les guider dans leur réflexion et leur démarche
- réfléchir aux moyens à mettre en œuvre pour assurer la sauvegarde du patrimoine concerné par cette opération

# éclairages

**Bureau de la Fédération des Parcs,  
vers une note de positionnement sur la gouvernance  
27.01.2005**

La gouvernance est un concept qui prend de plus en plus d'ampleur dans les politiques des Etats, des organisations internationales, nationales, des grandes entreprises, et en France au sein de toutes les structures intercommunales. Un concept ambigu puisqu'il est appliqué à la fois à la gestion publique des structures et la gestion privée des entreprises.

La gouvernance, en l'occurrence, n'a pas la même signification selon que l'on se situe dans une approche exclusivement managériale qui a pour principal objectif l'efficacité économique, ou que l'on se positionne dans un réel projet démocratique participatif et équitable à des fins d'intérêt général.

Dans ce contexte, il est nécessaire de préciser les valeurs de gouvernance auxquelles se réfèrent les Parcs naturels régionaux.

La gouvernance dont se réclament les Parcs est celle adoptée par le PNUD, Plan des Nations Unies pour le développement et par l'Union Européenne.

## **LA DÉFINITION DU PNUD**

« La gouvernance peut être considérée comme l'exercice des pouvoirs économiques, politiques et administratifs pour gérer les affaires des pays à tous les niveaux. Il comprend les mécanismes, procédés et institutions par lesquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits légaux, remplissent leurs obligations et gèrent leurs différences.

La bonne gouvernance est, parmi d'autres choses, participative, transparente et responsable.

Elle aussi efficace et équitable, la bonne gouvernance assure que les priorités politiques, sociales et économiques sont fondées sur un large consensus dans la société et que les voix des plus pauvres et des plus vulnérables sont au coeur du processus de décision sur l'allocation des ressources pour le développement »

La gouvernance est dite « bonne » ou « efficace » quand les six critères du PNUD sont remplis à des niveaux élevés :

- efficacité des décisions,
- transparence,
- imputabilité,
- respect des droits et des libertés,
- participation de tous les acteurs de la société,
- équité et solidarité.

## LA GOUVERNANCE DES PARCS NATURELS RÉGIONAUX : PROPOSITION DE TRAME DE RÉFLEXION

- **L'efficacité des décisions** implique l'obligation de résultats, qui suppose compétence et qualification, mais aussi l'évaluation régulière de ces actions. La gouvernance des Parcs est une combinaison de démocratie élective et participative, basée sur des approches rationnelles de prise de décision. La charte de territoire décline les 5 grandes missions attribuées aux Parcs et détermine des objectifs propres à chaque Parc ainsi que les moyens pour les atteindre, des processus d'évaluation de plus en plus élaborés sont à mettre en œuvre régulièrement ainsi qu'au moment de la révision de la charte qui implique désormais la mise en place de l'enquête publique.
- **Le principe de transparence** dans la prise de décision implique à la fois le programme annuel et le budget qui lui est attribué. Un vote en conseil syndical, de toutes les décisions, en concertation avec le bureau syndical, et le travail des commissions, rassemblant techniciens et élus et souvent les partenaires des Parcs assure cette transparence. Le programme approuvé ainsi que les réalisations doivent être diffusés aux habitants, les prévisions et les bilans budgétaires doivent être consultables par les citoyens qui le souhaitent.
- **Le principe de l'imputabilité ou responsabilité** : les Parcs rendent compte de leurs actions régulièrement à travers des bilans consultables par tous. L'imputabilité des élus passe par le moyen des suffrages. Les directeurs rendent compte de leurs actions aux élus lors des évaluations intermédiaires et à travers l'évaluation de la charte au moment de sa révision, et dans le pire des cas, pour les uns et pour les autres, la sanction est le déclassement du Parc. La responsabilité est directement liée à l'efficacité de la prise de décision qui implique les compétences stratégiques et techniques des équipes.
- **Le respect des droits et des libertés** des citoyens est assuré dans le cadre de ce que la loi autorise ainsi que la charte de territoire.
- **La participation de tous les acteurs de la société** : la participation citoyenne relève de plusieurs aspects :
  - La participation démocratique dans ce qui est l'essence de la création d'un parc « la charte de territoire » qui implique toutes les collectivités territoriales et l'Etat d'une part, et la concertation avec l'ensemble des groupes d'intérêt et la population d'autre part.
  - Dans la mise en œuvre de la charte, la concertation avec les acteurs qu'ils soient économiques ou porteurs d'autres types de projets tels que les autres EPCI, le partenariat et le rapprochement avec ceux-ci est privilégié pour impliquer les décideurs dans le projet de territoire et permettre des montages financiers communs évitant le gaspillage des deniers publics.
  - La population participe aux projets des territoires à travers la société civile, associations, réseaux constitués... Elle participe aussi directement par l'action quand elle est sollicitée par les Parcs pour la réalisation de certaines actions. La participation de la population dépend de l'information qu'on lui donne, celle-ci doit être rigoureuse et claire.
  - L'éducation et la sensibilisation sont développées dans les Parcs et sont à la base de la constitution d'une société civile citoyenne.
- **L'équité et la solidarité** relève de l'action sociale des Parcs envers des catégories de population fragilisée. C'est aussi l'action internationale des Parcs dans l'échange et le partage des pratiques.



# l i s t e   d e s   p a r t i c i p a n t s   a u   s é m i n a i r e

Raoul JIMENEZ	PNR VEXIN FRANÇAIS
Guy CHATAIN	PNR VERCORS
Ingrid BORG	PNR LUBERON
Patrick LEFAUCONNIER	PNR LUBERON
Matthieu PEROZ	PNR LORRAINE
Michel MATTEI	PNR LOIRE ANJOU TOURAINE
Jean-Luc MONTEIX	PNR LIVRADOIS FOREZ
Marie-Laure GAILLARD	PNR HAUTE VALLÉE DE CHEVREUSE
Caroline SVIRIDOFF	PNR HAUT LANGUEDOC
Laëtitia CHEVRIER	PNR HAUT JURA
Tony BRUNEAU	PNR GATINAIS
Maxime LEMAIRE	PNR CAPS ET MARAIS D'OPALE
Jean-Pierre GEIB	PNR CAPS ET MARAIS D'OPALE
Dany CHIAPERRO	PNR BRENNE
Frédéric SCHALLER	PNR BALLONS DES VOSGES
Pascale GUERSEN	PNR BALLONS DES VOSGES
Aurélie TOURNIER	PNR BALLONS DES VOSGES
Mathilde KEMPF	PNR BALLONS DES VOSGES
Laurent ATIENZA	PNR BALLONS DES VOSGES
Eric BRUA	SYCOPARC PNR VOSGES DU NORD
Mélanie STEGER	SYCOPARC PNR VOSGES DU NORD
Philippe BODO	SYCOPARC PNR VOSGES DU NORD
Floriane REITZER	SYCOPARC PNR VOSGES DU NORD
Pascal DEMOULIN	SYCOPARC PNR VOSGES DU NORD
Philippe MOUTET	FÉDÉRATION DES PARCS
Catherine JENKINS	FÉDÉRATION DES PARCS
Nicolas SANAA	FÉDÉRATION DES PARCS
Yves GORGEU	MAIRIE-CONSEILS
Christine WENGER BIDOYEN	CAUE 70 (Directrice)
Agnès LEMOINE	CAUE 70
Clémentine BRACHET SERGENT	DDE68
François MATHIEU	DDE 70
Pierre DAVID	DDE 70
Pascale ZINDY	CG 68
Edmond KIEFFER	REGION ALSACE
Stéphanie DEPRez	RÉGION NORD PAS DE CALAIS
Joan OUDRY	CC VAL D'ARGENT
David TOURDOT	CC RAHIN CHERIMONT
Viviane de MONTAIGNE	AGRICULTURE ET PAYSAGES
Olivier CLAUDE	AGRICULTURE ET PAYSAGES
Michael LUX	ADEME ALSACE
Patrice BAILLIEUX	UE DG AGRI
Katharine BROCKSTEDT	architecte
Aurélien BOUTAUD	consultant Développement Durable
Bertrand BARRERE	urbaniste

