

SCoT et transpositions pertinentes des chartes de Parcs

Un exercice d'intelligence collective



NOTE DE POSITIONNEMENT

JANVIER 2017



Document élaboré en collaboration entre la Fédération nationale des SCoT
et la Fédération des Parcs naturels régionaux de France



Edito

Ce document est le fruit d'échanges réguliers et d'un premier partenariat entre nos deux Fédérations.

Le droit, dans le langage laconique qui est le sien, réduit l'interaction entre SCoT et Parc naturel régional à une simple phrase : « transposer les dispositions pertinentes des Chartes de Parcs naturels régionaux dans les SCoT ».

Nous avons voulu aller voir plus loin que le droit, plus long que la norme... Car tout comme nos territoires ne seront jamais totalement réductibles uniquement par le droit, nos échanges entre nos SCoT et nos Parcs ne sauraient se réduire à un lien juridique de compatibilité.

Ainsi, ce document propose des pistes de collaborations pour un dialogue territorial rénové, qui dépasse le cadre juridique. Un dialogue, constructif et productif, qui permet une véritable intelligence territoriale au service d'un aménagement du territoire judiciaire et pluriel.

A nous de faire de la différence de nos outils, SCoT et Chartes de Parcs, une force de complémentarité dans le but commun de « bien être territorial » que tous nos élus, tant dans les SCoT que dans les Parcs, partagent.

Cette démarche suppose des contacts réguliers, des modes de faire communs et pourquoi pas des processus de co-formation pour qu'élus et équipes techniques puissent mieux se connaître et davantage agir de concert sur les territoires ruraux qui souffrent d'un manque d'ingénierie.

Ainsi, la parole vous appartient et appartient aux territoires. Chaque territoire « Parcs et SCoT a la liberté et la responsabilité d'inventer son mode de coopération et de gouvernance à partir du dialogue local.

Sachez, qu'à vos côtés, vos deux Fédérations contribueront à faire circuler des expériences et organiseront des temps d'échanges nationaux entre les deux réseaux pour que l'expérience de chacun favorise l'intelligence territoriale de tous !



Michel HEINRICH

Président de la Fédération nationale des SCoT



Michaël WEBER

Président de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France

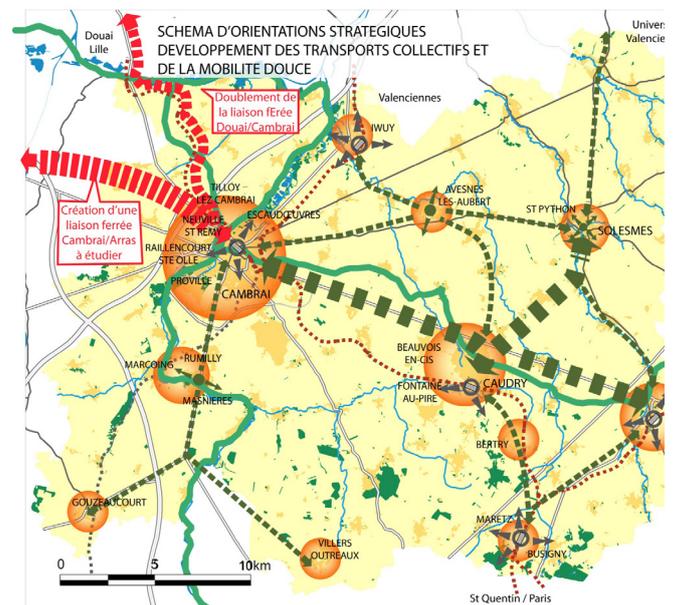
SCoT et Parc naturel régional partagent souvent un même territoire, fréquemment de mêmes élus et toujours une ambition commune d'un aménagement durable du territoire. Cette proximité n'a pas été parfois sans générer une certaine forme de concurrence institutionnelle que seuls le temps, la confiance et le travail en commun ont réussi, dans la plupart des territoires, à lever pour enclencher une démarche positive de partenariat.

Les lois Grenelle II (2010) puis ALUR (2014) ont également contribué à ce rapprochement en instaurant entre leurs deux documents un rapport singulier. **Si le SCoT demeure le document intégrateur de la Charte de Parc naturel régional**, faisant ainsi écran à l'opposabilité directe de la Charte au PLU(i) des Communes ou des Communautés, **il revient au SCoT de transposer les dispositions pertinentes des Chartes de Parc.**

Cette notion de dispositions pertinentes, innovation juridique non définie par la loi, donne ainsi un **relief particulier à l'exercice de mise en compatibilité du SCoT avec la charte de Parc naturel régional**, obligation de compatibilité inscrite à l'article L.131-1 du Code de l'Urbanisme et à l'article L. 333-1 du Code de l'Environnement.

Elle invite à un véritable travail commun autour du SCoT, entre acteurs de ce dernier et acteurs du Parc pour définir, ensemble, les «dispositions pertinentes» à transposer et ainsi **traduire dans le SCoT la qualité du label «Parc naturel régional» de tout ou partie du territoire.**

Ce **travail de sélection** est d'autant plus nécessaire par la **nature particulière de la Charte de Parc naturel régional** qui tient à la fois du document d'orientations et d'actions sur une multitude de thèmes et de politiques publiques, là où le SCoT reste et demeure un unique document d'aménagement et d'urbanisme. Cette distinction est renforcée par la **différence de temporalité** entre ces deux documents, l'un étant approuvé pour 15 ans par décret quand l'autre doit être évalué tous les six ans par ses auteurs.



➤ **Au-delà de l'obligation juridique, la transposition invite à un exercice d'intelligence collective qui doit engager une véritable culture de partenariat entre SCoT et Parc naturel régional.**



La Fédération nationale des SCoT

Créée en 2010, la FédéSCoT regroupe 275 SCoT (soit 60% des 469 SCoT existants au 1er janvier 2016). Administrée par des représentants des Présidents de SCoT et alimentée dans ses réflexions par des représentants des Directeurs de SCoT, elle a pour vocation de faciliter l'échange d'expériences et la mise en réseau, de constituer un centre de ressources et d'études sur les SCoT et de porter la voix des SCoT lors des débats parlementaires et réglementaires.

La Fédération des Parcs naturels régionaux

La Fédération regroupe les 51 Parcs naturels régionaux et favorise les échanges de pratiques, organise des séminaires et des formations sur les thèmes du développement durable. Elle porte la voix des Parcs dans les débats parlementaires sur les lois relatives aux politiques que mènent les Parcs. Elle favorise l'expérimentation et le transfert d'expériences et apporte un appui à l'élaboration des Chartes de Parcs.

La transposition ?

Plus de l'intelligence collective que du droit !

↳ Prescrite par le Code de l'Urbanisme en son article L.141-10, la transposition des dispositions pertinentes des Chartes au sein des SCoT constitue une innovation juridique de la loi ALUR.

Elle a fait suite à la mise en place, par la loi Grenelle, du caractère intégrateur du SCoT vis-à-vis des documents qu'il doit prendre en compte ou avec lesquels il doit être compatible.

Cette notion de «SCoT intégrateur» conduit ainsi, en présence d'un SCoT approuvé, à l'absence d'opposabilité directe de la Charte de Parc au PLU(i). Ce changement d'ordonnancement juridique a conduit de fait à une modification profonde des méthodes de travail. D'un côté, les SCoT sont désormais chargés de porter les Chartes auprès des Communes et des Communautés. De l'autre, même si les Communes demeurent engagées par l'ensemble des dispositions de la Charte qui dépassent la question de l'urbanisme, les Parcs voient les dispositions urbanistiques de leur Charte «tenus à distance» réglementaire des PLU(i) tout en demeurant une Personne Publique Associée majeure.

Lors de la loi ALUR, le législateur, conscient de la particularité prescriptive des Chartes, a tenu à préciser les modalités de mise en oeuvre du SCoT intégrateur en disposant qu'en contrepartie du caractère intégrateur, le SCoT devait spécifiquement « transposer les dispositions pertinentes des Chartes de Parcs naturels régionaux».

↳ Cette nouvelle obligation de «transpositions des dispositions pertinentes», sans créer de nouvelles obligations pour les SCoT, déjà soumis à compatibilité vis-à-vis de la Charte, renforce le caractère spécifique des relations entre Parc naturel régional et SCoT.

Bien qu'inscrite dans la loi, cette relation nouvelle ne saurait se limiter à un rapport réglementaire.

En premier lieu, une telle lecture juridique s'avérerait complexe : la notion de «transposition» constitue pour les SCoT une notion juridique aux contours indéfinis de même que la notion de «disposition» n'existe pas juridiquement dans une Charte de Parc !

En second lieu, l'approche purement juridique viderait strictement l'exercice de sa valeur ajoutée : le SCoT, sous le seul contrôle du juge administratif, définirait seul les dispositions qu'il juge pertinentes en matière d'urbanisme.

Cette «inconnue juridique» qu'est donc la notion de «transpositions des dispositions pertinentes», si elle peut parfois susciter une forme d'incertitude anxieuse, est la source de l'innovation et de la nécessité d'un dialogue.

Au sens de nos deux Fédérations, cette nouvelle obligation constitue ainsi, plus une «opportunité politique» qu'une stricte «obligation juridique» : **l'opportunité de construire des ponts entre les deux projets que sont le SCoT et la Charte du Parc, avec leurs «prismes respectifs» sur leur territoire en partage.**

Cet exercice d'intelligence territoriale impose de redéfinir un nouveau cadre de partenariat entre SCoT et Parc naturel régional et de renforcer les conditions d'un dialogue constructif. A moins d'en diminuer fortement la valeur ajoutée ou de susciter des tensions peu productives, il ne nous semble pas pertinent que ce travail soit réalisé en amont par le seul Parc ou lors de l'écriture du SCoT par le seul établissement porteur du SCoT. Pour les mêmes raisons, il ne nous semble pas non plus pertinent d'enfermer ce travail dans une procédure non prévue par la loi en faisant voter par les Comités syndicaux des Parcs ou des SCoT des documents cadre de «transposition».

↳ L'intelligence territoriale suppose un dialogue souple, itératif et continu qui se satisfait peu d'un exercice solitaire ou de la création d'une rigidité procédurale.

Le travail collectif de «transposition» suppose, dans un premier temps, de décrypter la Charte du Parc pour en faire ressortir les dispositions pertinentes, c'est-à-dire à la fois essentielles pour le projet de territoire et compatibles avec le domaine d'intervention et de prescription d'un SCoT.

Les retours d'expériences montrent qu'il est préférable, une fois le filtre de la «pertinence» appliquée, de limiter et de circonscire les «dispositions» nécessitant une transposition dans le SCoT : de quelques-unes à une dizaine, principalement sur les questions paysagères, de Trames Vertes et Bleues, de protections des espaces agricoles et de qualité urbaine.

Ce travail de «détermination de la pertinence», issue d'une lecture urbanistique partagée de la Charte, doit ensuite s'accompagner d'une **réflexion commune de réappropriation** : comment, dans un rapport de compatibilité, reformuler ces orientations pertinentes pour leur donner un sens dans le projet du SCoT et une force juridique dans ses prescriptions ?

Si ce travail en deux temps répond à une exigence réglementaire, il ne peut être réduit à un mécanisme juridique ou à l'application abstraite d'une grille de lecture unique. Cet exercice, qui peut être le support d'une réelle innovation territoriale, est nécessairement le fruit d'un travail collectif et circonstancié aux enjeux locaux de chaque SCoT.

«Transposer» c'est avant tout dialoguer !

Les conditions pertinentes d'une « transposition » réussie

LA SUBSIDIARITÉ, LE MOTEUR D'UNE INTELLIGENCE COLLECTIVE

La mise en place d'un dialogue suppose en premier lieu la **création d'un espace de dialogue** : c'est la notion de **subsidiarité**.

Cette exigence de subsidiarité doit être l'objet d'une attention particulière des acteurs tant lors de l'écriture des Chartes de Parc que lors de celle des SCoT.

La Charte de Parc naturel régional, par son objet, son échelle, sa temporalité, ne doit pas essayer dans son écriture de «faire du SCoT», tout comme le SCoT, à son tour, ne doit pas «faire du PLU(i)»

L'équilibre entre les acteurs de SCoT et de Parc naturel régional repose sur la reconnaissance mutuelle de leur rôle et capacité d'orienter le projet de territoire.

A défaut, les fragilités juridiques d'un document dépassant les habilitations que le législateur lui a confié et un potentiel conflit de légitimité politique nuiraient à l'exercice d'une «transposition» partenariale et innovante.

Dans la plupart des cas, cette subsidiarité s'exprime aisément dans le niveau d'écriture de la Charte de Parc qui s'approche très souvent d'un Projet d'aménagement et de développement durable : niveau stratégique d'expression d'orientations générales.

Ce niveau de précision permet ainsi d'engager un espace de dialogue qui permettra de préciser et de décliner utilement les orientations de la Charte dans le SCoT (tant dans son Projet d'aménagement et de développement durable que dans son Document d'orientations et d'objectifs).

Cette subsidiarité entre Charte et SCoT trouve aussi à s'exprimer dans la relation de **compatibilité** entre ces deux documents. Au-delà de la simple prise en compte mais en-deçà de la stricte conformité, l'exigence de compatibilité permet également d'asseoir une discussion entre les acteurs et offre un **espace de dialogue pour la traduction des orientations et dispositions de la Charte au contexte, échelles, enjeux et objectifs propres au SCoT**.

Ainsi, la recherche d'un bon niveau de subsidiarité peut être le moyen pour la prescriptivité des objectifs de la Charte en faisant du SCoT un relais juridique efficace et volontaire de ses ambitions là où un niveau d'écriture plus précis s'avérerait in fine contre-productif.

De même, contrairement à une crainte parfois exprimée, la «transposition des Chartes de Parc» ne vide pas la capacité politique du SCoT à définir son projet de territoire mais contribue seulement à l'orienter et parfois à le borner sur certains secteurs sensibles et/ou emblématiques du territoire.

L'exercice de «transposition » participe ainsi sur un même territoire à un exercice d'amélioration continue de la planification territoriale vers un aménagement durable et responsable du territoire.



Le cadre législatif

Le rapport de compatibilité : l'Article L 131-1 du Code de l'Urbanisme rappelle le rapport de compatibilité entre SCoT et Charte de Parc naturel régional

Les SCoT sont compatibles avec :[...] 6° Les chartes des Parcs prévues à l'article L. 333-1 du code de l'environnement ;

Le SCoT intégrateur de la Charte : l'article L 131-7 du Code de l'Urbanisme conditionne l'opposabilité directe de la Charte au PLU(i) à l'absence de SCoT approuvé :

« En l'absence de SCoT, les plans locaux d'urbanisme, les documents en tenant lieu et les cartes communales sont compatibles, s'il y a lieu, avec les documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 [dont la charte de Parc naturel régional]. »

L'Article L333-1-V du Code de l'Environnement rappelle cet ordonnancement juridique

« Les SCoT, les schémas de secteurs, les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu ainsi que les cartes communales doivent être compatibles avec les chartes dans les conditions fixées aux articles L.-1 et L.-7 du code de l'urbanisme. »

L'obligation faite au SCoT de «transposer les dispositions pertinentes» est défini par l'article **L 141-10 du Code de l'Urbanisme**: « [Le document d'orientation et d'objectifs] transpose les dispositions pertinentes des chartes de Parc naturel régional et leurs délimitations cartographiques à une échelle appropriée, afin de permettre leur mise en œuvre dans les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu et les cartes communales. »



Exemple de terrain

Parc naturel régional du Massif des Bauges



« Le Parc du Massif des Bauges est ceinturé par 4 agglomérations. Elles sont réparties entre 4 SCoT, intégrant les piémonts du massif, soit les 4/5 des communes du Parc, à l'exception des 14 communes de son cœur, en « rupture géographique ». Paysage, protection des espaces naturels et agricoles, développement urbain, qualité des espaces publics... Le maintien et le développement d'un paysage de qualité est le fil conducteur de la politique du Parc, qui s'inscrit également dans les partenariats rapprochés avec les syndicats mixtes de SCoT. Bien au-delà de la vérification de la compatibilité des SCoT avec la Charte du Parc, nous avons voulu faire bénéficier les communes des deux approches complémentaires urbaines et rurales en développant des actions communes d'une part des outils de sensibilisation et de formation, et d'autre part l'assistance aux communes dans des études opérationnelles d'urbanisme. »

PARTAGE, ANTICIPATION ET COLLABORATION, LES ARTISANS D'UNE INTELLIGENCE COLLECTIVE

Les premiers retours d'expérience des relations entre Parc et SCoT nous offrent de nombreuses pistes pour la mise en œuvre de ce dialogue et de ce partenariat.

En premier lieu, il est nécessaire autant que possible de **créer une culture commune SCoT/Parc** à partir des deux structures et des deux « visions » du territoire.

Parler avec les mêmes mots pour comprendre, concevoir et s'appropriier les visions territoriales de chacun constitue souvent une condition de l'émergence d'un partenariat.

A cette fin, par exemple, plusieurs territoires ont choisi de développer les **temps communs dédiés aux élus** (« territoire tour-paysage », formation commune...) quand d'autres ont choisi de favoriser autour des SCoT et des Parcs naturels régionaux, la **création d'espaces de rencontre de l'ensemble de l'ingénierie Urbanisme et Planification du territoire**.

Un second enseignement semble conduire à la nécessité **d'explicitier le plus en amont possible les relations de travail** et si possible de systématiser le dialogue Parc/SCoT.

La « formalisation du partenariat » ne nécessite pas nécessairement un acte juridique formel mais a minima de **s'entendre sur des temps de travail communs et des objectifs de production partagés**. Cet accord préalable permet de donner une base tangible au partenariat entre SCoT et Parc qui s'engagent ainsi dans leur intention commune de travailler ensemble.

En matière d'association en amont, il paraît opportun **d'impliquer le Parc dès la rédaction du cahier des charges du SCoT**. Cette association préalable, outre le fait de préparer les débats futurs, constitue aussi un avantage en faveur de l'efficacité de la procédure d'élaboration du SCoT.

Elle permet d'effectuer un inventaire des études existantes (que le SCoT n'aura donc pas à financer!),

ainsi que de **bénéficier dès le départ des domaines d'expertises du Parc, souvent complémentaires à ceux du SCoT**, notamment par exemple dans la conduite de l'évaluation environnementale ou sur les thèmes environnementaux et agricoles du SCoT.

De la même manière, lorsqu'un SCoT existe déjà, il paraît opportun, pour les mêmes raisons, de l'associer à la procédure d'élaboration et/ou de révision de la Charte.

Un troisième enseignement (et sûrement une des pistes de partenariat les plus prometteuses) incite à **favoriser les synergies, voire les mutualisations, thématiques ou géographique entre SCoT et Parc naturel régional**.

Ainsi, ces mutualisations peuvent permettre d'alimenter la réflexion et l'écriture du SCoT en intégrant certains schémas thématiques du Parc (Schéma éolien, Trame verte et bleue, Atlas des Paysages) ou en commandant de manière conjointe des **études sur des thématiques communes** (Occupation du Sol et mesures de la consommation foncière, étude « Agricole », étude « TVB »...).

Cette démarche de mutualisation peut aussi **se poursuivre au-delà de l'élaboration du SCoT** en constituant par exemple des « observatoires du territoire-SIG » ou des « observatoires photographiques des paysages » communs.



BIEN TRANSPOSER POUR MIEUX « CO-AGIR »...

Car, si la « transposition des dispositions pertinentes » constitue une obligation juridique et une opportunité politique pour les SCoT et les Parcs naturels régionaux, elle ne doit pas pour autant être perçue comme une finalité.

Mis en place à l'occasion de la « transposition », le dialogue entre SCoT et Parc a vocation à se prolonger au-delà :

collaboration dans le suivi et la mise en œuvre de la Charte et du SCoT, temps d'évaluation commun, accompagnement coordonné des Communes et des Communautés.

L'intérêt de nos territoires exige que le partenariat entre SCoT et Parc naturel régional pour la « transposition » ne soit qu'un début !



Exemple de terrain : collaboration sur l'urbanisme et les paysages entre deux Parcs et un SCoT Parc naturel régional Livradois-Forez / Parc naturel régional des Volcans d'Auvergne / SCoT du Pays du Grand Clermont

A partir de 2010, les Parcs naturels régionaux du Livradois-Forez, des Volcans d'Auvergne et le Pays du Grand Clermont ont travaillé sur la prise en compte de la qualité de leurs paysages périurbains et ruraux communs. Il s'agissait d'un projet d'articulation des trois collectivités dans le cadre de la révision des Chartes des deux Parcs et de l'élaboration du SCoT du Pays du Grand Clermont (410.000 habitants dont 11% sur les 2 Parcs naturels régionaux représentant 50 % de la superficie du Pays). A partir de l'élaboration de cartes, état des lieux partagé sur les enjeux paysagers à l'échelle du Grand Clermont, le SCoT et les 2 chartes ont abouti à une harmonisation complète des contenus des trois documents (des orientations et des mesures communes au-delà du rapport réglementaire de compatibilité) en matière de maîtrise de l'urbanisation et de préservation des structures garantes de la qualité des paysages. Ce travail se poursuit actuellement par une collaboration d'ingénierie systématique sur l'élaboration des documents d'urbanisme et les projets d'urbanisme opérationnels entre les 3 structures avec notamment la participation des techniciens du Grand Clermont aux ateliers ruraux d'urbanisme mis en place par les deux Parcs naturels régionaux.



Et après...

Première réalisation du partenariat entre la Fédération nationale des SCoT et la Fédération des Parcs naturels régionaux, cette publication a vocation à initier une série d'échanges et d'approfondissement entre SCoT et Parcs naturels régionaux, tant au niveau local qu'au niveau national. Séminaires, fiches pratiques, retours d'expériences permettront ainsi d'alimenter la réflexion sur la « transposition des dispositions pertinentes » en particulier et sur les dynamiques positives de partenariat entre SCoT et Parcs en général.

RÉDACTION : Romain Prax, Pierre Weick, Jérôme Prouhèze, Simon Paillet, Nicolas Sanaa

COMITÉ DE RÉDACTION : Philippe Auger (SCoT de la Région Urbaine de Grenoble), Eric Brua (PNR Vosges du Nord), Séverine Casasayas (PNR Pyrénées Catalanes), Sandrine Gardet (PNR du Pilat), Cédric Lejeune (SCoT des Rives du Rhône), Michel Mayenc (SCoT d'Arcachon et Val de l'Eyre), Alain Perea (PNR Narbonnaise en Méditerranée), Eve Zimmermann (SCoT de l'Alsace Bossue).

PHOTOS & ILLUSTRATIONS : Anne Badrignans - P.6 : CBi / **RÉALISATION GRAPHIQUE :** Alice Hirtzlin

COPRODUCTION : Fédération nationale des SCoT - Fédération des Parcs naturels régionaux de France

Fédération nationale des SCoT

22 rue Joubert - 75009 Paris

01 40 41 84 10

avotreservice@fedescot.org



POUR EN SAVOIR PLUS
SUR LES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE,

www.fedescot.org



Fédération des Parcs naturels régionaux de France

9 rue Christiani - 75018 Paris

01 44 90 86 20

info@parcs-naturels-regionaux.fr



POUR EN SAVOIR PLUS
SUR LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX,

www.parcs-naturels-regionaux.fr

