

X. URBANISME DURABLE, PAYSAGE ET CADRE DE VIE

A. Rappel sur l'ambition du projet

A la différence de la première, la charte 2008–2020 cible plus particulièrement la maîtrise de l'évolution du territoire comme un enjeu majeur pour conserver et valoriser les caractéristiques de nos paysages. Pour ce faire, il est clairement acté que le Parc doit en priorité favoriser la diffusion d'un modèle d'urbanisme durable auprès de ses collectivités.

Des principes ont ainsi été rédigés et, pour certains d'entre eux, localisés dans le Plan de Parc. Ainsi, ont été distingués différents secteurs, selon leurs qualités patrimoniales et les potentielles menaces. Bien que rédigées en recommandations ne s'imposant pas juridiquement, ces ambitions exprimées dans la notice du plan de Parc ont permis d'anticiper l'évolution réglementaire issue du processus du « Grenelle de l'Environnement » qui s'est déroulé en 2008-2009. Sur ces secteurs à enjeux différenciés, il était par exemple proposé de justifier l'aménagement de nouvelles zones constructibles au regard « d'enveloppes d'urbanisation ».

Cette priorité donnée à l'urbanisme a justifié l'adoption d'un projet prioritaire qui a été évalué en 2015 sous l'angle « Mise en œuvre d'outils d'aide à la décision en urbanisme durable ».

De par sa nature très transversale, la thématique du paysage s'est retrouvée au sein de bon nombres d'actions du Parc. Elle n'a pas fait l'objet d'un projet à part entière mais a été intégrée dans ce projet plus global « Urbanisme et cadre de vie » pour le bilan final.

D'autres enjeux transversaux ont également été intégrés dans la politique du Parc depuis l'adoption de sa charte, justifiant l'intégration de nouveaux questionnements dans le bilan de ce projet :

- la problématique « énergie-climat » s'inscrit pleinement dans une politique d'urbanisme durable, notamment pour répondre aux enjeux d'adaptation aux transitions énergétiques et plus globalement sociétales, qui sont à l'œuvre ;
- l'écoconstruction n'a de sens que si elle est réfléchie en amont des politiques d'aménagement, que ce soit en neuf ou en réhabilitation ;
- l'approche par la participation citoyenne peut apporter une réelle plus-value à la mise en place de projets d'aménagement qui sont, in fine, faits pour les habitants.

Par rapport à l'évaluation à mi-parcours, le choix a donc été fait d'intégrer d'autres champs d'intervention du Parc, liés aux missions des chargés de mission paysage qui se sont succédés. Toutes les actions et interventions du Parc n'ont cependant pas été détaillées. Seules quelques-unes, les plus significatives, sont illustrées dans les exemples.

Remarque : plusieurs actions sont transversales. Elles auraient pu être imputées à différents projets, qu'ils soient menés au sein du service « aménagement et éco-développement » (comme l'écoconstruction) ou qu'ils soient pilotés ailleurs. C'est notamment le cas des actions sur le paysage, mission aujourd'hui rattachée au service « biodiversité et paysage ».

Ce cas de figure est fréquent car l'une des spécificités du Parc est de mener des actions « intégrées », c'est-à-dire répondant à plusieurs objectifs économiques, sociologiques et environnementaux. Le choix de rattachement peut donc dépendre de l'objectif premier assigné à l'action mais aussi de la source principale de financement. En effet, selon les lignes mobilisées auprès des partenaires du Parc, une dimension, énergétique par exemple, peut être plus particulièrement mise en avant.

Pour ce bilan évaluatif, nous nous sommes recentrés sur les objectifs répondant aux ambitions affichées dans la charte en urbanisme. Un rappel aux autres projets impactés est cependant effectué.

B. Deux objectifs stratégiques concernés

1. Objectif stratégique 3 : Agir pour nos paysages culturels remarquables ou ordinaires, reconnus ou méconnus

Indicateur d'avancement des objectifs opérationnels ¹³

Conforter l'architecture dans son rôle fondateur d'identité paysagère du territoire	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Donner du sens aux paysages par le développement de politiques d'aménagement spécifiques	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	0					50								100 %

Exemples d'actions menées :

- Guide de plantation
- Conseils et avis sur aménagements paysagers
- Conseil et avis en matière de publicité et pré-enseignes
- Plan paysager concerté du Val d'Authion
- « paysages partagés » : sensibilisation des habitants et valorisation touristique (cf projet « tourisme durable »)
- Aménagement de sites

2. Objectif stratégique 4 : Maîtriser l'évolution du territoire

Indicateur d'avancement des objectifs opérationnels ¹³

Participer à l'intégration des risques dans les politiques publiques	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Promouvoir un urbanisme durable et des constructions de qualité environnementale	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Partager une vision commune de l'urbanisme durable	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Favoriser l'intégration sociale et environnementale des équipements et infrastructures sur le territoire	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	0					50								100 %

Exemples d'actions menées :

- Maison passive ligérienne : concours d'idées architecturales et éditions
- Autopromotion immobilière écologique : promouvoir l'habitat participatif
- Étude « endiguer la périurbanisation » : partager la culture de l'urbanisme durable
- Outils d'accompagnement à l'élaboration de PLU : Trousse d'Ustensiles Facilitant l'Aménagement et l'Urbanisme (TUFAU)
- Conseil et avis sur les documents d'urbanisme
- Animation et concertation pour une densification douce : Expérimentation BIMBY en Douessin
- Etudes de revitalisation de centre-bourgs
- Avis sur projets d'aménagement (études d'impact, loi sur l'eau, ...)

Objectifs quantifiés : L'évaluation à mi-parcours a été l'occasion de réinterroger et redéfinir les indicateurs qui avaient été proposés lors de la rédaction de la charte. Il avait été ainsi proposé de cibler l'évaluation sur le projet « urbanisme durable » dont la transversalité permettait de répondre aux enjeux de paysage et de patrimoine bâti.

¹³ 5 niveaux d'avancement jugés par le chargé de mission référent (ressenti personnel recoupé avec une série d'entretiens avec différents partenaires : DDT, SCOT principalement)

■ < 20% ; ■ 20% < ■ < 40% ; ■ 40% < ■ < 60% ; ■ 60% < ■ < 80% ; ■ > 80%

3. Territoire concerné et bénéficiaires

- Territoire :

En matière de planification, l'accompagnement concerne l'ensemble du territoire même si, et c'est bien logique, le conseil est mis en oeuvre en fonction des territoires qui sollicitent le Parc. Cependant, lorsqu'un choix est à faire pour des raisons de calendrier, priorité est en général donnée aux collectivités concernées par une zone identifiée au Plan du Parc comme étant soumise à des dynamiques susceptibles de porter atteinte au paysage, d'autant plus si ce paysage est emblématique.

Ce principe de priorisation selon la sensibilité des enjeux devait également être appliqué pour les actions plus opérationnelles. Cependant, n'étant pas débordé par les sollicitations, le Parc a surtout travaillé avec les collectivités motivées pour engager des actions : mieux vaut travailler avec un territoire motivé à enjeux moindres qu'avec un territoire peu engagé malgré des enjeux forts (principe pragmatique du maximum d'énergie à consacrer au déroulement de l'action plutôt qu'à sa préparation).

- Bénéficiaires :

L'essentiel des bénéficiaires de ces actions sont les collectivités adhérentes au Parc qui ont la compétence urbanisme. Quelques actions ont été plus spécialement ciblées directement vers les habitants mais toujours dans le cadre d'une démarche engagée avec la commune.

La typologie des actions est la suivante :

- conseils PLU
- animations maquette TUFU créée par le Parc
- conseils urbanisme opérationnel
- Journées techniques et voyages d'étude urbanisme
- opération BIMBY
- études centre bourg
- autopromotion immobilière
- conseils et avis architecte et paysage
- conférences, exposition, et tenue de stand (foires et fêtes)



Source : tableau de bord suivi des documents d'urbanisme

4. Logiques d'action du Parc

- Rôle du Parc :

Le Parc a parfois été **maître d'ouvrage d'études**. Son mode de pilotage repose systématiquement sur une association étroite de la collectivité bénéficiaire dans une forme de « co-maîtrise » d'ouvrage : depuis l'élaboration du cahier des charges jusqu'aux arbitrages lors de la conduite d'étude, toutes les décisions sont prises au consensus.

Les modalités d'association des partenaires du Parc à ce processus reposent essentiellement sur une implication au sein d'un comité de pilotage. C'est ainsi que les services de l'Etat (DDT et STAP), les collectivités concernées (intercommunalité compétente), les SM de SCOT ainsi que des partenaires comme les CAUE / département ou les CCI sont invités. (Cf Gouvernance)

Animation / coordination / mise en réseau (acteurs du territoire)
Connaissance / Inventaires / Etudes
Conseil / expertise
Ingénierie et gestion de projet
Intervention institutionnelle
Maîtrise d'ouvrage
Maîtrise d'œuvre / accompagnement
Médiation environnementale
Communication / Information / Sensibilisation / Formation
Production / Edition de documents techniques ou outils pédagogiques
Transfert d'expérience

Les principaux rôles du Parc dans le cadre des diverses actions menées pour ce projet sont soulignés de jaune dans le tableau récapitulatif ci-contre : une répartition en % n'a pas été possible car le suivi de certains dossiers d'urbanisme se fait sur des temps longs et sous différentes formes.

Ainsi, sur 45 PLU ou PLUi, 50 % ont fait l'objet d'une contribution écrite (courrier ou mél) en cours d'étude et 75 % en avis final. Un conseil oral (en réunion ou au téléphone) a également été fourni dans 72 % des cas.

Au-delà de ces chiffres, il est cependant illusoire de pouvoir juger de la portée effective de ces interventions.

5. Moyens mis en œuvre

- **Moyens humains :**

- Un chargé de mission urbanisme, (également chef du service « aménagement et éco-développement » depuis 2010) : 3/5 de temps complet ;
- Une chargée de mission « paysage et TVB » à ½ temps ;
- Plus ponctuellement, appuis des chargés de mission : éco-construction et énergie, énergie et climat, biodiversité, agriculture, éducation et géomatique.

- **Moyens financiers :**

Dépenses sur le projet : les actions menées sur les 10 années totalisent un montant de dépenses globales de 532 616 € ayant transité par le budget du Parc ; y sont incluses les actions lancées en 2018 non achevées (dépenses engagées).

Recettes sur le projet : le financement provient de subventions des Régions, de l'ADEME et du Ministère de l'écologie, pour un total, sur les 10 années d'environ 405 026 €.

Les actions initiées en 2017 ne sont pas toutes achevées aux plans administratif et comptable et celles lancées en 2018 sont en cours au moment de l'écriture de cette fiche. Les subventions n'étant versées qu'après réalisation des actions engagées, cela explique un décalage entre dépenses et recettes, s'étalant a minima sur l'année suivante.

Les méthodes de travail faisant appel à des processus de concertation parfois longs, certaines dépenses se sont étalées sur deux ans.

Certaines actions sont également cofinancées à parité ou en partie avec les maîtres d'ouvrage. Ces participations ne transitent pas par le budget Parc et ne sont pas prises en compte dans les dépenses de l'action et les recettes affichées ici.

Enfin, certaines actions ont fait l'objet d'auto-financements qui n'apparaissent pas dans le décompte des recettes.

Dans les tableaux récapitulatifs ci-dessous, seules les recettes ayant transité par le Budget du Parc sont donc prises en compte. Des études en maîtrise d'ouvrage directe de communes (comme à Gizeux ou à Villaines-les-Rochers par exemple) ont mobilisé des crédits provenant directement des organismes financeurs.

Le coût de fonctionnement des chargés de mission du Parc ayant mené ces actions n'est généralement pas pris en compte sauf financement lié à un appel à projets spécifique ADEME.

Régions : contrats de Parc	ADEME	Etat (DREAL)	Autres financements mobilisés	Autofinancement Parc
103 175 €	107 993 €	128 664 €	65 194 €	127 590 €

Source : comptes administratifs PNRLAT 2008 à 2017 et Budget Prévisionnel 2018

C. Exemples d'actions menées

1. Publicité et pré-enseignes

Le Parc accompagne les communes et les acteurs économiques pour assurer la promotion de leurs activités ou leurs services dans le respect de la loi qui reconnaît quelques exceptions restrictives plus importantes dans les Parcs.

Le Parc est ainsi l'interlocuteur privilégié des acteurs économiques et des collectivités soucieux de préserver leur environnement et leur paysage et de respecter la loi.

De concert avec les Directions Départementales des Territoires de Maine-et-Loire et d'Indre-et-Loire, le Parc se positionne clairement auprès des élus qui souhaitent réaliser un diagnostic des dispositifs illégaux sur leur commune afin de lancer des procédures de dépose et retrouver ainsi un cadre de vie agréable, propre aux Parcs naturels régionaux.

Lors de l'instruction de dossiers de demande d'autorisation pour la pose d'enseignes, le Parc rend un avis technique et propose des solutions légales et cohérentes aux entrepreneurs.

Cette mission peut être très chronophage selon les années :

- en 2008, le nombre important de conseils s'explique par une mission confiée au bureau d'étude qui avait réalisé l'édition du « guide de l'affichage ». Plus de 40 communes avaient alors bénéficié d'un audit, notamment les nouvelles adhérentes.



Source : rapports d'activités du PNR LAT

- Le regain de ces dernières années s'explique par l'évolution de la réglementation et les consignes données aux services de l'Etat pour la faire respecter.

D'une manière générale, la gestion de l'affichage est une action complexe et délicate dans la mesure où, au regard de la loi, il est très difficile de trouver un compromis entre signalement des activités économiques et qualité des paysages.

L'assistance du Parc n'est pas toujours facilitée par la façon dont la loi est présentée aux communes : certaines en tiennent rigueur au Parc, d'autant plus que l'évolution récente oblige à passer par des Règlements Locaux de Publicité pour déroger à certaines restrictions selon des

critères compliqués qu'il faut établir au prix d'une étude coûteuse en ces temps de raréfaction de l'argent public.

2. Concours d'idée d'architecture : « Maison Passive Ligérienne »

L'objectif consistait à démontrer que des constructions économes en énergie pouvaient s'inscrire en cohérence avec les formes traditionnelles de l'habitat ligérien. Une réponse adéquate aux usages et impératifs de notre société devait, de cette façon, contribuer à créer le patrimoine de demain.

Le moyen choisi a été le concours d'idée auprès d'équipes d'architectes avec, à la clé, un prix pour les trois premiers, une publication de qualité ainsi qu'une exposition et un film. En **partenariat avec le CAUE de Maine-et-Loire**, une étude descriptive des six lieux choisis et un règlement de concours ont été élaborés. Suite à sa publication, plus de cent équipes ont proposé les deux planche A0 accompagnées de leur notice. Les six communes qui avaient offert un terrain ont ainsi pu découvrir des travaux variés et très imaginatifs.

Un **comité technique** composé d'agents du Parc, du CAUE et de partenaires techniques a analysé les propositions. A l'issue d'un travail intensif de 4 jours, il a soumis une sélection au vote d'un **jury** composé d'élus du Parc, de techniciens spécialisés, de partenaires et de personnes ressources qualifiées. Les partenaires du Parc ont ainsi eu une position privilégiée dans le déroulement de cette opération.

Remarque : elle a connu un succès dépassant les espérances quant au nombre d'équipes d'architectes candidates.

A noter : La valorisation de ce travail sous forme d'exposition, de livret et d'un film documentaire a été réalisée en travail étroit avec la mission Culture (cf bilan projet culture).

3. L'étude « endiguer la périurbanisation »

Cette étude illustre bien la volonté du Parc de s'appuyer sur des démarches de co-construction pour élaborer des outils dont l'objet était de définir les modalités de partage et de diffusion des principes d'urbanisme durable. Le positionnement de la nouvelle charte 2008-2020 était clair mais il fallait aider les collectivités à inscrire plus efficacement la lutte contre l'étalement urbain dans leur PLU.

Cette vaste étude méthodologique, consistant à créer un corpus d'outils permettant d'infléchir la méthode d'élaboration des PLU, a été réalisée en 3 phases :

- 1/ **Pédagogie au développement durable** appliqué à l'urbanisme et identification partagée des freins à sa prise en compte dans les PLU. Six réunions réunissant environ 140 personnes pour une quarantaine de communes et EPCI (ainsi que les DDT) ; expression lors d'ateliers animés par Georges EMBLANC, consultant pour le WWF sur l'éducation à l'environnement.
- 2/ Définition d'une **grille méthodologique** établie en partie à partir des résultats de la phase 1. Deux communes dont le PLU en était à la phase de rédaction du PADD, se sont prêtées à l'exercice délicat de l'analyse critique de leur travail lors de trois ateliers afin de déterminer les points clés à développer dans la réalisation du PLU. Le dialogue entre les élus et le bureau d'étude a permis de cerner les contours des outils à développer dans la phase 3.

Indicateurs et chiffres clés 2008 – 2018

64 sollicitations pour participer à une élaboration ou une révision de document d'urbanisme ou opération d'urbanisme

25 % de ces sollicitations ont eu lieu en amont du lancement de l'étude

17 % de ces collectivités ont fait l'objet d'un accompagnement spécifique du Parc (outil TUFAU et/ mobilisation de financements)

102 participations à des réunions de Personnes Publiques Associées

270 conseils formulés au titre de l'accompagnement sur la publicité et pré-enseignes.

- 3/ Après un temps de rédaction et de validation, **mise en forme des outils méthodologiques**, organisés en supports de présentations informatiques. Deux autres communes ont testé ces outils dès le lancement de leur étude de PLU. Une réunion de présentation avec le conseil municipal et son bureau d'étude a permis de recueillir les premières impressions quant à la possibilité de les utiliser. Une seconde réunion, quelques mois après, montre que les informations abordées au préalable ont été peu suivies d'effet car leur relative complexité rend difficile leur prise en compte par le bureau d'étude une fois sa mission définie : il est donc nécessaire pour le Parc d'être sollicité avant la commande pour aider la commune à formuler son cahier des charges de consultation des bureaux d'étude.

L'élaboration de ces présentations méthodologiques a montré qu'il était difficile de s'accorder sur la notion de développement durable appliqué à l'urbanisme et aux paysages.

Un **site internet**, regroupant ces présentations et censé servir de centre de ressources, a été mis à disposition des partenaires. Mais son administration s'est révélée trop lourde pour eux, d'autant plus qu'en parallèle, chacun développait également sa présence sur internet pour asseoir sa propre légitimité. Ainsi, le temps consacré au partage des expériences était prioritairement passé sur leurs propres domaines alors qu'il était envisagé de mutualiser les moyens par le biais de l'outil du PNR.

D'autres outils d'animation, plus pratiques, ont été développés à l'occasion de ce projet : la **maquette d'urbanisme** est destinée à mettre les élus en situation d'aménageur mais aussi les habitants. Ainsi, à l'occasion du travail sur les Orientations d'Aménagement et de Programmation du PLU, le Parc anime une séance qui permet de saisir concrètement les enjeux de l'urbanisme durable... et de se confronter aux difficiles choix que cela implique si l'on veut avoir une vision très transversale.

C'est ainsi que la **Trousse d'Ustensiles facilitant l'Aménagement et l'Urbanisme (TUFAU)** s'est constituée. Elle permet au Parc de proposer un panel d'animations adaptées à l'état d'avancement de la rédaction du PLU.

8 ans après la mise au point de cette TUFAU, les principaux points d'achoppement à la généralisation de l'utilisation de cet outil sont :

- la **Crainte de voir se renchéris les études** : plus on étudie de disciplines, plus on doit faire appel à des expertises différentes ;
- **l'évolution (et la complexification) réglementaire**, qui a intégré de fait certains sujets d'urbanisme durable mis en avant dans cette étude dans le processus de réalisation normalisé des PLU (ex : l'enveloppe d'urbanisation et l'évaluation de la consommation foncière) ;
- la concertation élargie préconisée rallonge les **délais de réalisation**. De plus, elle est perçue par certains bureaux d'étude, sûrs de leur technicité, comme pouvant leur retirer une (petite) part de leur expertise alors qu'ils préfèrent maîtriser l'ensemble du processus. L'animation de la concertation requiert un savoir-faire qui doit être justement rémunéré.

4. Habitat participatif à Villaines les Rochers

Intitulée initialement « **autopromotion immobilière** », cette action conçue en 2009 était composée de deux études :

- L'une en **maîtrise d'ouvrage communale**, bénéficiant de subventions de l'ADEME dans le cadre d'une **Approche Environnementale de l'Urbanisme**. Le Parc est alors en accompagnement de la commune pour la conduite d'une étude de composition urbaine et architecturale d'un quartier. L'objectif est alors de constituer un programme d'aménagement opérationnel reposant sur :
 - o Une analyse des relations environnementales du quartier dans son environnement proche et dans le bourg ;

- La concertation avec un groupe de potentiels habitants pour l'expression de leurs besoins, leurs modes de vie rêvé à titre personnel mais aussi dans le cadre de relations de bon voisinage entre habitants du projet et avec les autres villainois.
- L'expression d'un projet d'architecture écologique ambitieux.
- L'autre étude, sous **maîtrise d'ouvrage du Parc**, consistait à analyser de façon itérative la **faisabilité économique et juridique** du projet tel qu'il se dessinait petit à petit avec les potentiels habitants.

Engagées en 2010 et terminées en 2011, ces deux études menées par un groupement d'architectes, d'environnementalistes pour la première et par un architecte et un expert en montage immobilier complexe pour l'autre, ont permis de tirer des enseignements importants :

1/ Le **groupe d'habitants potentiels n'a pas pu se stabiliser**. L'animation par l'architecte, bien qu'axée sur les modes de vie de chacun et très bienveillante dans son déroulement, a été perçue parfois trop technique puisque devant aboutir à un projet architectural dessiné et maqueté. De plus, des aléas personnels subis par les leaders du groupe n'ont pas permis à celui-ci d'exprimer un projet de vie collectif clair, susceptible d'être porté auprès de la commune.

2/ La **commune n'a pas pu se positionner** clairement quant à son implication ultérieure dans la participation au projet. Le foncier lui appartenant, les scénarios d'aménagement différaient en effet si elle voulait continuer à porter cette charge (pour permettre de dissocier le montant du terrain et ainsi alléger le bilan d'aménagement pour les auto-promoteurs) ou si elle voulait récupérer sa mise de fonds en revendant le terrain au groupe.

3/ L'ambition d'écoconstruction portée et traduite par l'architecte aboutissait à un **bilan économique trop élevé** au regard des revenus des ménages susceptibles d'habiter à Villaines. Pour remédier à cela, l'architecte concepteur proposait des modes constructifs participatifs et des chantiers écoles. L'architecte et l'économiste évaluant la faisabilité économique au travers d'un mode opératoire plus classique, la divergence de points de vue n'a pas permis de tirer des conclusions de faisabilité simple, ce qui n'a pas aidé la commune et le groupe d'habitants à se positionner.

4/ Les **montages juridiques proposés devaient offrir des solutions** pour répondre à ces complexités. La SCIC répondant au scénario le plus ambitieux permettait, sur le papier, de résoudre les problèmes soulevés. Pour la mettre en place, l'échelon communal paraissait cependant un peu restreint au regard de l'ingénierie de projet nécessaire à sa mise en place. Constituée à l'échelle intercommunale, voire à celle du Parc, elle aurait pu offrir un outil d'aménagement participatif alternatif aux opérateurs classiques qui se retiraient des territoires ruraux. Bien que jugée intéressante, l'idée a été écartée car trop novatrice et risquée au regard des attentes politiques du moment.

En 2012, la tentative de relance du groupe d'habitants s'est soldée par un échec : force est de constater que monter un groupe d'habitants sur ce mode alternatif est difficile. Il existe dans ce secteur géographique une demande de logements mais la proportion de personnes prêtes à s'investir dans une telle conduite de projet est bien plus réduite que dans une ville comme Tours où le mouvement prend de l'ampleur ces dernières années.

En 2017, avec l'essor de ces projets en France et la motivation de la nouvelle équipe municipale, un nouveau groupe d'habitants semble intéressé. Accompagnée de la DDT (correspondant ville durable) de l'ADAC/CAUE et du Parc, la commune relance une animation en 2018. Une convention de partenariat nouée avec une association (Eco Habitat Groupé de Touraine) permet de mobiliser 10 ateliers pour concevoir un projet de vie commun avant de relancer des études de conception architecturale.



En conclusion : **le Parc assure une traçabilité de l'opération depuis l'origine des études.** Il a permis de mobiliser, directement ou indirectement, près de 23000 € sur 34000 € engagés sur dix ans.

En comptant une moyenne de 4h de travail par rendez-vous ou réunion (préparation, trajet et présence), cela représente un investissement temps important : environ l'équivalent de 24 jours de travail mis à disposition de la commune sur dix ans.

5. Accompagner la densification d'habitations dans le Douessin

Le Parc et la Communauté de communes de la Région de Doué-la-Fontaine ont engagé cette démarche début 2016. Elle s'est traduite par l'organisation d'ateliers selon le principe « **Build in My BackYard** » ou **BIMBY** développé dans le cadre d'un programme de recherche et depuis développé en open source par quelques bureaux d'étude.

115 habitants sont venus s'entretenir avec un architecte pendant une heure pour exposer leurs idées d'aménagement, d'extension ou de construction. Une visualisation 3D sur ordinateur est systématiquement réalisée. Ce premier dessin sert de support de discussion. L'architecte interroge le propriétaire et lui propose plusieurs suggestions d'aménagement sans pour autant préjuger de leur recevabilité réglementaire dans le futur Plan Local d'Urbanisme Intercommunal. De ce dialogue naît une fiche récapitulative qui sera adressée à chaque propriétaire afin de l'aider à formaliser par la suite un éventuel projet auprès de professionnels.

L'analyse de l'ensemble des réponses permet surtout de sortir une typologie des attentes exprimées lors de cette concertation dynamique avec ceux qui sont les premiers concernés par l'élaboration d'un PLUi : les habitants. Des enseignements sont tirés pour ajuster les pièces réglementaires du PLU (zonage, OAP et réglementation).

Au-delà des objectifs poursuivis pour le PLU, cette action illustre bien les principes d'action du Parc : l'intégration des partenaires aux projets qu'il pilote. En effet, au cours des ateliers recevant les habitants, le choix a été fait de former des partenaires à la conduite de ce type d'entretien. Ainsi, des architectes des CAUE ont bénéficié de ce coaching réalisé par les animateurs rodés au BIMBY.

De même, des partenaires (DDT, Département, SCOT) ont été accueillis afin qu'ils puissent s'imprégner de la méthode de travail peu ordinaire développée dans ce concept.

L'idée était de former des interlocuteurs locaux qui pourraient être mobilisés en cas de renouvellement de l'opération sur une autre commune. Cependant, malgré l'intérêt manifeste porté à ce type d'animation complémentaire aux études de PLU, aucune demande pour dupliquer cette action n'a été formulée auprès du Parc.

6. Etudes de « Rêvitalisation » de centres-bourg : de Gizeux à Fontevraud

En 2014, les élus de la commission « urbanisme et cadre de vie » ont souhaité que le Parc s'investisse sur le sujet de la déprise des centres-bourgs. De fait, proclamer qu'il était nécessaire de penser le développement au sein de l'enveloppe d'urbanisation et non systématiquement au dépens des terres agricoles et naturelles oblige à se poser la question suivante : comment redonner de l'attractivité résidentielle aux centres-bourgs ? Ou autrement dit : peut-on encore rêver de vivre en centre-ville ?

Plusieurs études ont été menées avec différentes méthodes de travail ayant pour point commun l'approche pluridisciplinaire et l'implication des habitants dès la phase de diagnostic. Les propositions devaient également porter sur les espaces publics, l'offre de logements et le développement d'activités économiques en circuit court.

Plusieurs communes ont bénéficié d'un accompagnement mobilisé par le PNR :

- Gizeux : étude de faisabilité et de définition des modalités de lancement du projet issu du concours d'idée « Maison Passive Ligérienne ». Passation d'une étude (Maîtrise d'Ouvrage communale) avec financements à 80 % (TEPCV et Contrat de Parc).
- L'Île-Bouchard et Les Rosiers-sur-Loire : encadrement par le PNR de deux groupes d'étudiants en aménagement : diagnostic et définition d'un bouquet de propositions destinées à nourrir la réflexion pour établir des cahiers des charges de lancement d'étude pré-opérationnelle. Des conventions financières entre le Parc et les communes ont permis de rembourser les frais générés grâce au COTEC mobilisé auprès de l'ADEME.
- Ce COTEC a également pris en charge une étude plus ambitieuse à Fontevraud. Son objet était de proposer des **réhabilitations de logements en s'appuyant sur une approche sociologique** afin de répondre aux besoins, usages et capacités des habitants. Faisant fi dans un premier temps des modalités opérationnelles existantes, cette étude a également proposé la mise en œuvre d'outils juridiques, fonciers et financiers alternatifs et adaptés à la complexité des situations rencontrées.

Ces trois approches différentes permettent de faire un pas de côté pour analyser les problématiques de revitalisation sous un angle différent de l'objectif de production de logements normés des OPAH ou autres procédure d'acquisition-réhabilitation. A chaque fois, les composantes économiques, sociales et environnementales ont été traitées comme des éléments de composition du projet.

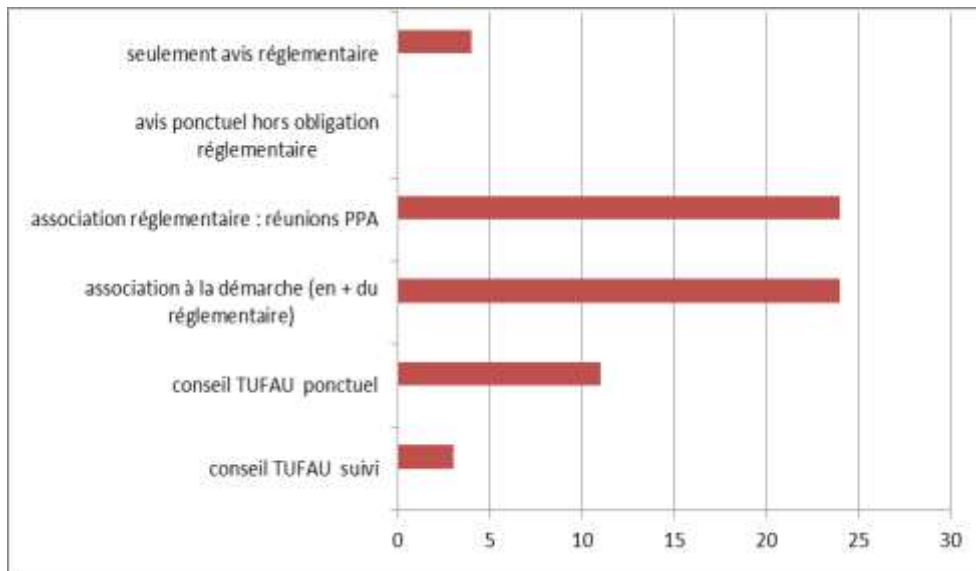
Cependant, pour passer en phase opérationnelle, il est nécessaire de mobiliser de l'ingénierie de projet spécifique, difficile à engager pour des petites collectivités. L'intercommunalité doit donc être impliquée ; or la participation aux réunions de comité de pilotage a été aléatoire, ce qui rend difficile l'appropriation de ces nouvelles solutions proposées. De plus, les contractualisations qu'elles ont passées, avec les départements par exemple, sont prévues pour des procédures plus classiques. Les aides aux logements sociaux obligent également à des coûts de sortie des logements réhabilités qui rendent les arguments économiques prépondérants dans les décisions.

Enfin, la légitimité du Parc à s'immiscer dans les compétences « hard » des collectivités est perçue avec scepticisme : il faudrait une démonstration réussie pour diffuser ces modes de faire.

D. Gouvernance du projet

En analysant 8 études d'urbanisme pré-opérationnel portées directement par le PNR, tous les partenaires institutionnels territorialement concernés sont invités dans le comité de pilotage. Leur participation effective est cependant variable et s'explique, au-delà des conflits d'agenda, par des arbitrages de priorités au profit de leurs propres démarches. C'est notamment le cas pour les intercommunalités confrontées à des enjeux de réorganisation structurelles très fortes. Le fait que les études en Maîtrise d'Ouvrage PNR ne soient pas perçues comme pouvant enrichir leurs pratiques et/ou faciliter à terme leur travail pose donc question.

Pour ce qui est des **procédures de planification** auxquelles le Parc participe, l'analyse des 73 PLU, PLUi ou SCOT pour lesquels l le Parc a été impliqué entre 2008 et 2018 fait ressortir la typologie d'association suivante :



Extrait du tableau de bord suivi des documents d'urbanisme

La typologie « conseil TUFAU » correspond à la mobilisation d'un (*ponctuel*) ou plusieurs (*suivi*) outils d'animation de la Trousse d'Ustensiles Facilitant l'Aménagement et l'Urbanisme mise au point par le PNR à partir de 2010 et complétée les années suivantes. Il s'agit d'un engagement fort.

A noter l'indicateur qui est à 0 : l'avis ponctuel hors obligation réglementaire. Il est finalement peu pertinent puisque n'ont été comptabilisées que les mises en révision ou les élaborations de documents d'urbanisme pour lesquels le PNR est obligatoirement associé en tant que Personne Publique Associée.

Trois documents d'urbanisme ont cependant fait l'objet d'une saisine au stade de l'avis réglementaire avant enquête publique, révélant soit une erreur d'enregistrement d'invitation à des réunions de PPA, soit un oubli de la part de la collectivité (ouvrant potentiellement le flanc à un vice de forme... non constaté dans les faits).

1. Instances de pilotage

Les actions portées dans ce projet sont systématiquement présentées et discutées en commission urbanisme et cadre de vie, présidée par un élu.

Cette commission regroupe des élus, des techniciens, des représentants des chambres consulaires et autres partenaires, des ambassadeurs du Parc volontaires. Réunie une à deux fois par an, elle examine les projets d'actions et est informée des résultats.

Toutes les actions faisant appel à financement sont soumises à décision du Bureau du Parc pour prise de délibération. Président et vice-Président de la commission sont invités à chaque réunion de Bureau du Parc et peuvent y expliquer les actions envisagées.

2. Partenariats et conventions mis en œuvre

La philosophie du Parc étant de « faire avec » et non « faire à la place de », des partenariats sont créés pour cadrer les coopérations. Ainsi, des conventions générales ont été passées avec :

- La DDT 49
- Le CAUE 49
- La Mission Val de Loire
- L'ADAC 37
- Le SM SCOT du Chinonais.

En règle générale, ces conventions formalisent les modalités de coopération et de coordination de moyens mobilisés sur le territoire par les différents partis. Entre organismes de conseil, il est en effet important d'afficher certains principes de manière à être lisible pour les communes bénéficiaires.

Pour le conseil paysager par exemple, il est convenu entre partenaires (CAUE 37 et 49 et ADAC) que le Parc intervient en conseil direct aux communes dans les cas suivants :

- La sollicitation du conseil est issue d'une animation ou d'une démarche territoriale menée par le Parc. A l'occasion de l'accompagnement d'une commune sur un projet lié au tourisme par exemple, peut naître une action de valorisation paysagère d'un site particulier ;
- Le Parc peut mobiliser des crédits réservés pour un aménagement paysager répondant à des objectifs inscrits dans sa charte (contrat de Parc auprès des régions) ;
- La commune, pressée par une échéance, ne peut bénéficier d'un conseil d'un autre partenaire surchargé : si l'agenda du Parc le permet, il peut prendre le relais ;
- Dernier cas de figure : les problématiques complexes où la réunion de différents partenaires autour de la table peut apporter une vraie plus-value en termes d'imagination de solutions adaptées.

A noter que la baisse drastique des moyens alloués au CAUE 49 s'est reportée sur l'activité de conseil paysager du Parc. Ainsi, dès 2016, année qui a suivi le quasi-démantèlement de ce service interne au CAUE, le nombre de sollicitations est passé de 2 ou 3 par an à 6 puis 14 en 2017.

Force est de constater que le formalisme exprimé dans les conventions n'est pas rigoureusement suivi : de leur existence ou caducité ne dépend pas l'efficacité des relations entre techniciens. Ainsi, tant qu'il n'y a pas d'enjeu financier, ces conventions ne font pas l'objet d'un renouvellement systématique.

Cependant, les élus réclamant une meilleure transparence des moyens d'ingénierie mobilisés sur le territoire grâce aux crédits publics qui se raréfient, des renouvellements de partenariat sont en cours.

3. Analyse qualitative de cette gouvernance

La participation au sein de la commission « urbanisme et cadre de vie » a très largement diminuée au cours des ans : de 75 inscrits en 2008 avec une participation de 30 personnes en 2008, nous sommes tombé à une moyenne de 15 en 2017 (avec un record de 1 personne pour une réunion décentralisée).

Cela s'explique notamment par la multiplication des sollicitations des mêmes personnes (élus mais aussi agents) pour participer aux nombreuses réunions de leurs institutions locales en restructuration. De plus, en urbanisme, l'inflation réglementaire oblige à organiser des ajustements perpétuels des documents, multipliant les réunions des mêmes personnes ressources.

En dehors des comités de pilotage des actions décrites ci-dessus, des groupes techniques plus thématiques sont réunis en tant que de besoin. Ils peuvent regrouper des élus et partenaires de différentes commissions. Ainsi, des groupes éco-construction ou patrimoine bâti ont été réunis pour étudier la faisabilité d'actions ciblées mais transversales, associant des objectifs économiques, culturels et environnementaux par exemple.

L'ouverture de la gouvernance aux associations et habitants fait partie des objectifs du projet urbanisme durable. Ainsi, le tableau de bord de suivi des actions identifie les temps

d'association spécifique de la population, suggérés et mis en œuvre avec l'aide du Parc dans les actions d'urbanisme où intervient le Parc.

Malgré une offre de service quasi systématique lors des réunions de PLU/PLUi ou projet d'urbanisme opérationnel, les seules actions innovantes mises en œuvre sont celles où le Parc était copilote de l'action.

Remarque : La seule commune qui s'est prêtée au jeu de la mobilisation citoyenne avec l'animation « Ma quête d'urbanisme » pour travailler sur des OAP s'est soldée par un échec : la commune avait sous-estimé les récriminations des riverains qui s'étaient organisés (avec l'aide d'un opposant municipal) pour faire échouer les deux réunions de concertation.

E. Avancées et points forts

Le Parc répond présent lorsqu'il est sollicité pour un conseil, que ce soit en paysage ou en urbanisme, dans la très grande majorité des cas. Il faut cependant distinguer deux cas de figure :

- Les notes techniques destinées au pré opérationnel concernent surtout les sollicitations sur des aménagements paysagers. L'attente d'expertise est alors forte et la réponse largement prise en compte.
- Les conseils ponctuels liés à l'urbanisme se font surtout dans le cadre des associations réglementaires. L'attention portée à la parole du Parc s'inscrit alors dans un ensemble de remarques formulées par les personnes publiques associées. Cela participe de la construction d'une culture commune de l'urbanisme durable.

L'approche pluridisciplinaire est appréciée des interlocuteurs et bénéficiaires des actions menées par le Parc. De même, l'intégration des problématiques sous un angle prospectif dans les études qu'il mène, s'appuyant sur des tendances d'évolution émergente de la société, est appréciée ; surtout lorsqu'on met en regard les remarques formulées il y a dix ans et qui se vérifient maintenant. Cela crédibilise le Parc... mais complexifie les méthodes de travail.

F. Difficultés rencontrées et points faibles

En matière d'urbanisme, la principale difficulté réside à mobiliser l'équipe du Parc en amont des procédures d'aménagement afin que les avis, conseils et éventuelles études réalisées puissent avoir une réelle portée sur le déroulement du projet porté par la collectivité demandeuse.

C'est est d'autant plus important que la plus-value du Parc est souvent synonyme de questionnements de fond qui peuvent complexifier le déroulement de procédures. Intégrer la concertation au lieu de se contenter d'un processus de consultation est en effet plus chronophage.

Pour ce qui est des conseils plus pratiques aux opérations d'aménagement, le peu de temps alloué disponible sur le mi-temps de paysagiste est nettement insuffisant, surtout depuis que le CAUE 49 a diminué son intervention.

A contrario, la montée en ingénierie des départements, la réorientation des services de l'Etat et la prospection sur de petites missions d'AMO par les Bureaux d'études interroge également le positionnement du Parc

G. Appréciation globale du projet

1. Avis du groupe évaluation

Le travail d'évaluation sur ce projet a été soumis lors du bilan à mi-parcours en 2015 aux membres de la commission urbanisme et cadre de vie.

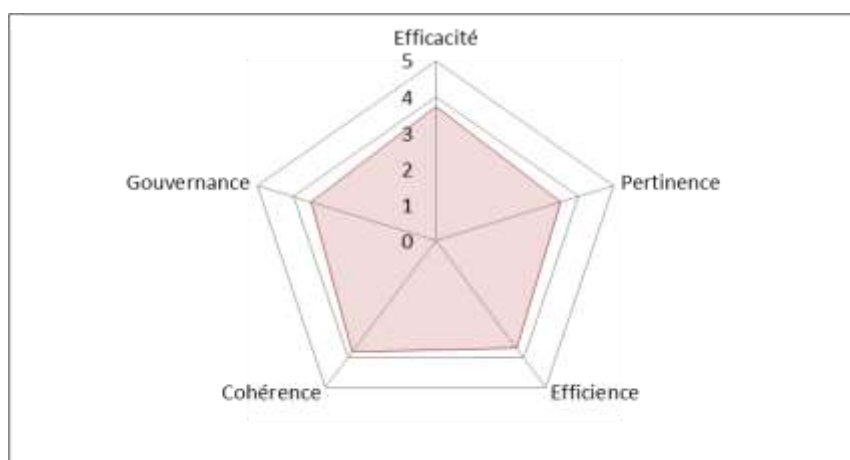
Trois ans plus tard, et constatant une baisse de présence en commission, il a été décidé de soumettre le même questionnaire évaluatif à la Présidente à son Vice-Président qui ont régulièrement suivi la mise en œuvre des actions.

La notation ci-dessous n'est donc pas significative d'un point de vue statistique. En revanche, elle est représentative de l'idée que se font des élus impliqués dans la vie du Parc (et globalement plus clémente d'un demi-point que l'auto-notation spontanée des agents).

Elle affiche un résultat relativement homogène sur les 5 critères.

2. Perception selon les critères d'évaluation

Notes obtenues	
Efficacité	3,7
Pertinence	3,5
Efficience	3,7
Cohérence	3,8
Gouvernance	3,5



Efficacité - Les objectifs fixés en matière d'urbanisme ont globalement été atteints. Ils restent cependant difficiles à interpréter au regard des objectifs paysager inscrits dans la charte.

Gouvernance – Les modalités de gouvernance mises en place par le Parc pour piloter ses actions sont satisfaisantes. Les partenaires impliqués et les modes de faire sont basés sur la coconstruction des objectifs à atteindre.

Pour ce qui est des instances propres au Parc, le bilan fait apparaître une désaffection de la commission urbanisme.

Efficience – Les deux agents en charge de l'urbanisme et du paysage n'y dédient qu'une partie de leur temps.

Les modalités de financement des actions menées relèvent de procédures spécifiques, mobilisées au prix d'un temps important qui n'est pas comptabilisé dans les bilans d'action. Ce temps d'ingénierie se fait au détriment de la présence auprès des collectivités demandeuses de conseil.

Pertinence – Dans ce temps de conseil, il faut distinguer celui alloué à l'aide technique et à la production de notes et conseils (surtout pour les aménagements paysagers, la publicité et les procédures d'urbanisme opérationnel) de celui qui est consacré au présentiel en réunion. Autant l'aide au projet d'aménagement est appréciée et prise en compte sous forme de traduction opérationnelle ou de cahier de charges, autant les conseils distillés lors des réunions participent d'un concert d'avis pour lequel il est difficile d'évaluer la portée de la parole du Parc.

La pertinence peut également être interrogée au regard de l'évolution réglementaire du code de l'urbanisme qui a rendu (quasi) caduque la notion de compatibilité des documents d'urbanisme avec la charte. De même, la montée en compétence des intercommunalités ayant pris en

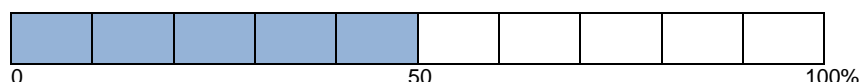
charge la planification permet aux collectivités de mieux intégrer les dimensions environnementales qui étaient exprimées dans la charte.

Cohérence - La cohérence la plus importante à évaluer est celle vis-à-vis des orientations inscrites dans la charte car elle ont une portée réglementaire. Compte tenu de l'évolution du code de l'urbanisme, qui a « rattrapé » le niveau d'engagement demandé dans la charte, on peut considérer que cette cohérence est atteinte.

Le positionnement des partenaires et leur rôle, aussi bien en planification qu'en opérationnel, a considérablement évolué ces dernières années. Les moyens mobilisés par le Parc ont essayé de s'adapter à ce contexte. Cette cohérence externe reste cependant à réinterroger au regard des futurs objectifs d'urbanisme de la nouvelle charte.

3. Atteinte des objectifs de la charte

Indicateur d'avancement global du projet



Atteinte des objectifs du projet

	Pas du tout atteints	Atteints très partiellement	Atteints en partie	Globalement atteints
Maîtrise de l'évolution du territoire par une politique d'urbanisme durable				

Indice de satisfaction générale sur le projet :

	Mise en œuvre du projet satisfaisante
--	--

H. Conclusion générale sur le projet

Un premier constat porte sur la transversalité de la notion de paysage : le Parc a fait le choix de ne pas développer d'actions dont l'objectif était « purement » paysager. Le traitement de ce sujet fondamental pour les Parcs est pourtant présent dans un grand nombre d'actions et systématiquement mis en avant lorsque le Parc est sollicité sur des avis d'aménagement. En conséquence, il est difficile d'évaluer la politique paysagère du Parc.

La priorité a clairement été mise sur le projet d'urbanisme durable. Un cadre méthodologique a été posé dans le cadre d'une étude « endiguer la périurbanisation », rapidement mis en œuvre dès l'approbation de la charte. Des partenaires se sont en partie appropriés les résultats de cette étude mais elle a été rapidement périmée – et avec elle le plan du Parc – par l'évolution réglementaire du code de l'urbanisme lorsque celui-ci a intégré les engagements du Grenelle de l'environnement sur la consommation foncière, la biodiversité puis l'énergie.

Les outils développés dans la « TUFU » demeurent pertinents. Principalement destinés à réaliser des animations auprès d'élus ou d'agents de collectivités, ils peuvent aussi être mobilisés dans les processus de concertation qui restent cependant encore peu nombreux. Ils sont adaptables aux évolutions du contexte environnemental et social mais, pour être efficacement mis en œuvre, nécessitent trois conditions :

- Etre connus et promus par les partenaires du Parc. Celui-ci doit donc faire un effort de présentation de ces dispositifs ;

- Etre gratuitement mis en œuvre par le Parc, ce qui nécessite des moyens d'animation en interne et représente des charges de fonctionnement difficilement éligibles aux subventions ;
- Avoir l'accord des maîtres d'ouvrages pour intégrer les résultats dans leurs politiques et projets d'urbanisme... même si cela complique un peu leur déroulement.

Le déploiement d'importantes structures intercommunales dont la compétence en urbanisme est obligatoire, (même si elle ne se traduit pas encore par une généralisation des PLU intercommunaux), oblige le Parc à se repositionner.

En effet, même si les attentes des citoyens en faveur d'une transition écologique et sociétale tarde à se traduire dans les processus d'élaboration des PLUi, la portée de conseil au plus près du terrain en matière de planification a nécessairement évolué puisque ces intercommunalités disposent maintenant d'une ingénierie en interne renforcée.

L'avis du technicien :

L'exercice d'évaluation d'un « droit gazeux » (expression inventée par Yves JEGOUZO pour qualifier la portée juridique des PNR) est particulièrement subtil car les leviers d'action en matière d'urbanisme reposent sur la bonne volonté des partenaires à bien vouloir entendre et s'approprier les objectifs exprimés dans la charte.

Certes, ce sont les moyens mobilisés et l'atteinte des résultats des projets menés que l'on essaye d'évaluer. En fonction des indicateurs choisis, et si l'on écoute les partenaires interrogés, nous pouvons être relativement satisfaits des projets menés. Mais sur le fond du sujet, quelle est la portée réelle de la politique menée par le Parc au regard des multiples facteurs qui induisent une évolution des pratiques ?

Certes, nous pourrions nous glorifier d'avoir eu raison avant beaucoup d'acteurs, y compris l'Etat, en constatant que les ambitions de la charte, les quelques outils mis en place par la suite et les conseils distillés depuis 10 ans trouvent maintenant une matérialité dans les politiques locales. Mais à qui attribuer ces mérites ? L'évolution réglementaire du code de l'urbanisme qui fait qu'un PLU est maintenant forcément compatible avec la charte du Parc ? La crise économique et ses conséquences qui ont enrayeré le phénomène d'étalement urbain ? Le ralliement au développement durable de nombreux « conseillers » de collectivités qui y ont vu – à juste titre - une nouvelle légitimité de leur action ?

Cette difficulté à évaluer la portée de l'action du Parc en matière « d'aménagement fin » du territoire est encore accentuée par la perception des techniciens de l'urgence à agir, à la fois au global (comment accélérer les transitions sociétales ?) et au quotidien (comment obtenir de tel prestataire qu'il envoie sa facture à temps pour percevoir la subvention ?).