

Le Parc naturel urbain entre construction politique opportuniste et renouvellement des politiques environnementales ?



Sylvie Clarimont, maître de conférences

Kildine Leichnig, doctorante

Laboratoire SET – UMR 5603 CNRS / UPPA

« Parc naturel urbain » : un oxymore ?

► Un « parc » :

- Étymologiquement, un lieu enclos destiné au parcage du bétail
- Par extension, un espace clos

► Un **parc naturel** : un périmètre de protection de taille variable, strictement délimité et soumis à une réglementation spécifique, plus ou moins contraignante (Cf. catégories de l'UICN)

► **Le PNU français** : un élargissement de l'idée de parc naturel au milieu urbain issu du concept de « parc national urbain » conjuguant « objectifs écologiques, économiques et patrimoniaux » (DEPRAZ, 2008)

- Parc national urbain : une notion utilisée d'abord en Europe du nord et outre-atlantique, fondée sur l'idée de « renaturation »
- 1^{er} parc national urbain serait celui d'Ekoparken, en Suède (1995)
- 4 parcs nationaux urbains en Finlande, créés entre 2001 et 2008

► **Le PNU** : un outil de préservation de la nature en ville

- Modèle urbain dominant : ville « étale » favorisant le développement d'aires métropolitaines vastes, diluées, « fluides et ouvertes » (DI MEO, 2010)
- Ville durable en tant que ville compacte : un « tournant urbanistique » (EMELIANOFF, 2007)?

Quelle « nature » dans le PNU ?

- Une « nature » dans ou aux portes de la ville
- Une « nature » transformée et « ordinaire »
- Une « nature » épargnée par l'urbanisation et à protéger (Zones agricoles (zones A) + zones naturelles des PLU (zones N))
- **L'urbanisme vert » : un nouveau paradigme**
 - Programme d'action 21 (1992)
 - Charte d'Aalborg (1994) : conserver et accroître le « capital naturel » urbain
 - Grenelle de l'environnement (2007) : consécration de la TVB (Trame verte et bleue) constituant un réceptacle de « biodiversité » à préserver
 - Charte urbaine européenne II (2008) : lutter contre la ville « étale et diffuse », la ville « sectorisée » ; mettre en œuvre « une stricte protection de l'environnement local »
- **Problématique : LE PNU, un outil de renouvellement des politiques environnementales urbaines ?**



Sommaire

- ▶ Le PNU, un outil non réglementaire
 - ▶ Un nouvel outil pour gérer et aménager les espaces de nature en ville ?
- ▶ Des mises en œuvre plurielles
 - ▶ Le PNU palois :
 - ▶ Une initiative communautaire
 - ▶ Un espace linéaire, le long du gave, et continu
 - ▶ Le PNU du Marsan :
 - ▶ Une initiative des services de l'État
 - ▶ Une mosaïque d'espaces, discontinue



Le Parc naturel urbain

Un outil non réglementaire

Le PNU : un nouvel outil pour gérer et aménager les espaces de nature en ville ?

- ▶ Un sujet débattu à l'Assemblée nationale et au Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins (avril 2006)
 - ▶ Article 11 du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, en 1^{ère} lecture, le 1/12/2005 relatif aux PNU
 - Un article additionnel, fruit d'un amendement présenté par Patrick Ollier, président de la Commission des affaires économiques
 - Projet de faire des PNU une catégorie juridique particulière
 - Proposition inspirée de l'exemple de PNU de 890 hectares mis en place en région parisienne (Rueil-Malmaison, Vaucresson, Garches)
 - PNU présenté comme un « projet collectif de territoire associant animation, préservation de l'environnement et maintien de l'activité économique »

Le PNU : un nouvel outil pour gérer et aménager les espaces de nature en ville ?

- ➡ Un dispositif de PNU en partie inspiré des PNR
 - Une **initiative locale** :
 - Un PNU pourrait être créé à l'initiative des CT ou de leurs groupements « lorsqu'un espace naturel situé dans un milieu urbain présente un caractère remarquable et qu'il importe de le protéger contre toute atteinte naturelle ou artificielle pouvant l'altérer et de le promouvoir auprès du public ».
 - Son périmètre serait arrêté par l'Assemblée délibérante
 - Le PNU pourrait comporter plusieurs zones : une zone protégée + une sorte de zone périphérique située en milieu urbain
 - Une charte, soumise à enquête publique, déterminerait les « modalités de protection, d'aménagement et de mise en valeur du parc naturel urbain »
 - SCOT, PLU, CC doivent être compatibles avec les orientations de la charte
- ➡ Un dispositif souple basé sur le régime du **volontariat**

Le PNU : un nouvel outil pour gérer et aménager les espaces de nature en ville ?

► Une proposition de PNU rejetée par le Sénat

- **Un intitulé paradoxal** « car il joue sur le concept de nature et d'urbanité en même temps. »
- **Une figure de protection risquant de brouiller les cartes et d'introduire une certaine confusion dans l'esprit du public** : « cette nouvelle catégorie de parc, aux données architecturales et urbaines affirmées, introduit une confusion forte entre les outils de protection du patrimoine naturel et paysager à caractère rural et emblématique. Le risque d'amalgame est, de plus, renforcé par la rédaction des articles L. 335-1 à L. 335-3, en partie inspiré de ceux des parcs naturels régionaux. Le risque est effectivement grand, sous une appellation commune « parc naturel », de rendre illisible l'objectif de préservation du caractère naturel et rural propre aux territoires classés parcs en France ».
- **Un nouveau dispositif inutile**, car les CT et leurs groupements disposent déjà d'outils de protection de la nature en ville : PLU, SCOT et AVAP-ZPPAUP

Le PNU : un nouvel outil pour gérer et aménager les espaces de nature en ville ?

► Le PNU, un outil non réglementaire


► La mobilisation des collectivités territoriales pour faire reconnaître les PNU

- Revendication d'un statut juridique comparable à celui des PNR pour les PNU
- Organisation en réseau avec la création de l'association des villes et intercommunalités supports de Parcs naturels urbains (25/11/2011) : 3 communautés d'agglomération (Agen, Pau, Marsan) et 3 villes (Strasbourg, Rueil-Malmaison, Villeurbanne).
- Intérêt de cette reconnaissance :
 - Faciliter la création des PNU
 - Doter les PNU de fondements communs
 - Garantir leur pérennisation en dépit d'éventuels changements politiques grâce à la mise en place d'un établissement public local
 - Association en sommeil aujourd'hui ?



Le PNU : des mises en œuvre plurielles

PNU palois et PNU du Marsan : deux projets pour des agglomérations de taille modeste



« Tous les PNU sont [...] différents, par les positions politiques, par la localisation, ce qu'on veut faire dessus ... » (Responsable PNU Marsan, entretien 18/06/2013)

- ▶ Des portages différents :
 - ▶ Commune ou EPCI
 - ▶ Service environnement (Strasbourg, Pau, Marsan) ou aménagement (Agen)
- ▶ Des objectifs différents, mais PNU prétend toujours contribuer à un développement urbain durable :
 - ▶ « fabriquer la ville dans le PNU en y privilégiant la nature »
 - ▶ « une nouvelle alliance entre la nature, la ville et les citoyens, expérimentée sur un territoire à la fois naturel et urbain »
 - ▶ « une gestion équilibrée et collective d'une « trame verte » élargie au tissu urbain qui l'entourne » (Charte, PNU Strasbourg)
- ▶ Des espaces pluriels, mais souvent situés en bordure de cours d'eau :
 - ▶ Strasbourg : Ill et Bruche
 - ▶ Rueil-Malmaison : une partie du PNU le long des rives de la Seine
 - ▶ Agen : Garonne
 - ▶ Pau : Gave de Pau
 - ▶ Marsan : Midou, Douze et Midouze à Mont-de-Marsan

Le PNU palois : une initiative communautaire

« Tous les PNU sont [...] différents, par les positions politiques, par la localisation, ce qu'on veut faire dessus

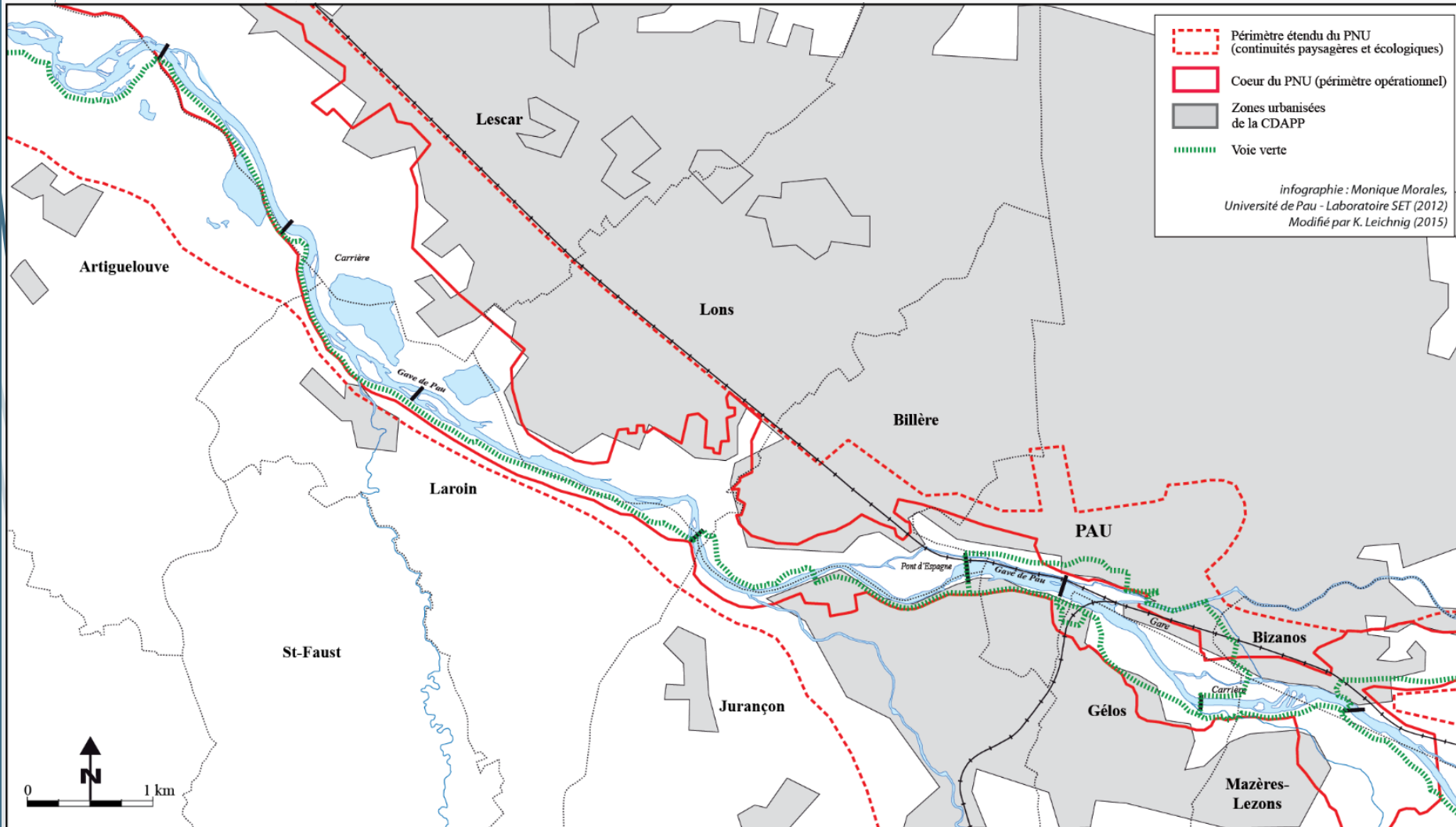
... » (Responsable PNU Marsan, entretien 18/06/2013)

► Gouvernance et genèse du PNU palois :

- L'agglomération paloise => les **8 communes sur 14**, celles traversées par le Gave de Pau.
- L'agglomération paloise commande à la Mission Développement durable un projet de requalification de l'ancien site d'extraction de granulats. Cette dernière transforme la commande principale en un projet global de gestion concertée et de valorisation des berges du Gave ainsi que les espaces adjacents en tant qu'espaces de transition entre la ville et la nature.
- Le PNU (350ha) dont le **Gave de Pau est l'élément structurant** se compose de deux périmètres. L'objectif est de requalifier l'espace fluvial urbain.
- **Le PNU est pensé et conçu comme un espace naturel linéaire et continu.** Au besoin, l'agglomération prévoit d'acquérir les parcelles privées qui rompent la continuité.
- **La dénomination « PNU » est arrivée plus tard.** L'agglomération a longtemps hésité à utiliser cette appellation conjuguant deux termes parfois considérés comme antinomiques : « naturel » et « urbain ».

Le PNU palois : un espace linéaire, le long du gave, et continu

Le PNU palois



Le PNU du Marsan : une initiative impulsée par les services de l'État

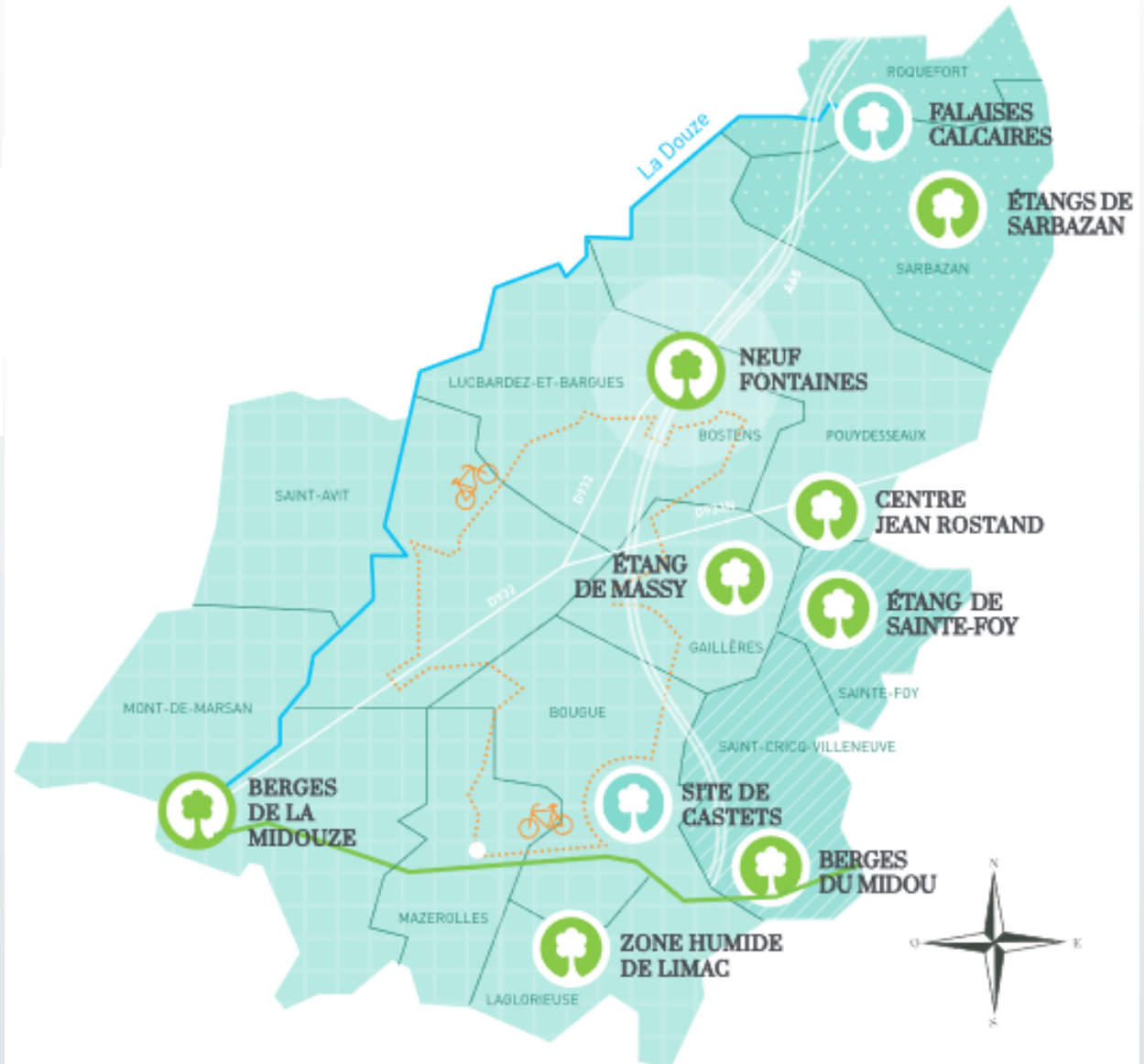
C'est « la DDTM qui a avancé l'idée du PNU » pour construire un projet concerté mettant en réseau les territoires du 1% paysager (maire de Bostens (40), entretien 18/06/2013)

► Gouvernance et genèse du PNU de Marsan :

- 1 intercommunalité urbaine (Marsan) + 2 CC rurales (soit 13 communes). Toutefois, le projet de PNU est progressivement délégué officieusement à la CDA de Marsan.
- La réalisation de l'autoroute A65 Langon/Pau a induit le lancement d'une démarche « 1 % Paysage et Développement ». Dans le cadre de cette démarche, la DDTM « a amené l'idée du PNU » (J.Y. Paronnaud) suggérant aux élus des territoires concernés de réaliser un projet commun.
- « Le choix de la dénomination PNU n'a pas été évident, car il a fallu faire la preuve que ce qualificatif d'urbain était pertinent pour un territoire majoritairement rural » (S. Alleau, visite sur site) => d'où l'intégration du projet de requalification des berges de la Midouze (Agglo Marsan).
- Le PNU est pensé dans une logique d'anticipation de la croissance urbaine : l'idée est de trouver une « transition entre ville [milieu urbain] et nature [milieu rural] par nos projets » (S. Alleau).
- La délimitation du périmètre du PNU (290ha) : une délimitation opportuniste « en fonction de l'éligibilité au 1% paysager » d'où un PNU en archipel et de caractère discontinu.
- Le PNU se compose de : 10 sites + leurs liaisons douces (voie bleue (aménagement de la Douze) et des voies vertes (projet de sentiers de randonnées avec valorisation du patrimoine culturel), des cheminements doux).

Le PNU du Marsan : une mosaïque d'espaces discontinus

Le PNU Marsan



Temporalité des projets PNU

PNU Palois	PNU Marsan
<ul style="list-style-type: none">• 2009-2011 : phase d'étude, de diagnostic + de concertation (2011 : animations sur les berges du Gave)	<ul style="list-style-type: none">• 2011 : lancement de l'étude PNU + atelier réflexions + diagnostic PNU
<ul style="list-style-type: none">• 2012-2013 : construction du projet PNU (schéma directeur) + animations sur les berges du Gave	<ul style="list-style-type: none">• 2012 : naissance du PNU
<ul style="list-style-type: none">• 2014-2015 : première tranche des travaux (et changement des municipalités)	<ul style="list-style-type: none">• 2012-2032 : réalisation du schéma directeur
<ul style="list-style-type: none">• 2016-2018 : seconde tranche des travaux ?	<ul style="list-style-type: none">• 2014 : ouverture des 2 premiers sites (et changement des municipalités)
	<ul style="list-style-type: none">• Objectif : ouvrir un nouveau site tous les deux ans

Descriptif global des projets PNU :

	PNU Palois	PNU Marsan
Volets du projet	<ul style="list-style-type: none">• Accompagner la densification du tissu urbain, recréer des liens entre les communes du nord et du sud• Gestion et protection environnementale (intégrer les zonages réglementaires : Natura 2000; Znieff, PPRI)• Développement des loisirs (eaux-vives)	<ul style="list-style-type: none">• Déplacement et liaisons douces• Gestion et protection environnementale (Natura 2000)• Valorisation touristique et patrimoniale (avec prise en compte du handicap)
Foncier	Ne maîtrise pas tout le foncier (golf etc.)	Terrain communal (la non-acquisition foncière de terrains fait partie des règles établies)
Publics visés	Principalement les habitants. « La dimension touristique n'est pas une entrée prioritaire » (A. Quintin, 2012 et 2015)	Habitants, touristes, PMR, scolaire etc.
Exemples	Deux portes d'entrées du PNU : <ul style="list-style-type: none">• les berges de Billère et de Jurançon• le Stade d'eaux-vives	<ul style="list-style-type: none">• Le site des 9 fontaines (achevé en 2014, PNU)• Les berges de la Midouze (achevé, agglo Marsan)• Le site de Castets (en cours, PNU)

Un avancement inégal des PNU

- Une offre de loisirs encore peu médiatisée (travaux en cours) pour le PNU palois



- Une offre touristique et de loisirs très structurée et valorisée pour le PNU de Marsan (site web, animations, etc.)



CONCLUSION

- ▶ À Pau comme à Marsan, le projet de PNU est considéré sur le long terme (Marsan, fin 2032). À Pau, à cause du changement de municipalité, la seconde phase du projet est en attente.
- ▶ Les PNU malgré une méthodologie similaire (aspect environnemental, concertation avec les acteurs, mais non avec les habitants) sont très différents.
- ▶ La mobilisation des collectivités territoriales pour faire reconnaître les PNU semble avoir été oubliée. Pau ne fait plus partie de l'association et en juin 2013 Marsan n'avait plus de contact avec elle.
- ▶ En tant qu'outil venant renouveler les politiques environnementales, le PNU apparaît très modeste. Il présente de nombreuses ambiguïtés :
 - ▶ Pau : le PNU englobe principalement des espaces situés en zone inondable, d'un faible intérêt si l'on se place dans une logique d'urbanisation
 - ▶ Marsan : le PNU inscrit dans une logique d'anticipation de la croissance urbaine. « *Il s'agit à la fois d'anticiper la forte croissance démographique attendue sur le territoire dans les années à venir et d'anticiper le repli sur des loisirs de proximité dans un contexte de crise* » (responsable PNU Marsan, 18/06/2013)
- ▶ Le PNU semble être une politique environnementale à moindre coût.

Merci de votre attention



Sylvie Clarimont, maître de conférences

Kildine Leichnig, doctorante

Laboratoire SET – UMR 5603 CNRS / UPPA



Departamento de
Derecho Público
Universidad Zaragoza

