

Réunion téléphonique

L'élaboration d'un PLUi facilitée et enrichie grâce au paysage : CC du Pays de Mormal

Compte rendu de la réunion téléphonique du 1^{er} octobre 2019

La réunion est organisée et animée par Territoires Conseils, un service Banque des Territoires, avec le concours de Leslie Chaze, chargée de mission à Territoires Conseils, et de Katia Sigg, urbaniste-paysagiste associée à Territoires Conseils.

Le territoire témoin est représenté par :

Marie-Sophie Lesne, vice-présidente en charge du PLUi, Sébastien Delcroix, responsable du service urbanisme de la communauté de communes, et Lise De Baere, chargée d'études du Parc naturel régional de l'Avesnois.

La présentation s'appuie sur un diaporama fourni en amont aux participants et annexé au présent compte-rendu.

LISTE DES PARTICIPANTS

Structure	Nom des structures	Département
Communauté de communes	Bassin d'Aubenas	07
Communauté de communes	Val de Ligne	07
Communauté de communes	Haute Ariège	09
Communauté de communes	Comtal Lot Truyère	12
Communauté de communes	Conques-Marcillac	12
Communauté d'agglomération	Grand Site Cap d'Erquy Cap Fréhel	22
Communauté de communes	Portes de la Creuse en Marche	23
Communauté de communes	Pleyben-Châteaulin-Porzay	29
PNR	Parc naturel régional de Chartreuse	38
Communauté de communes	Pays des Lacs	39
Communauté de communes	Mad & Moselle	54
Communauté de communes	De l'Aire à l'Argonne	55
Communauté urbaine	Creusot Montceau	71
Communauté d'agglomération	Grand Annecy	74
Département	Seine-Maritime	76
Communauté de communes	Mellois en Poitou	79
PNR	Parc naturel régional du Luberon	84

PRÉSENTATION

KATIA SIGG, URBANISTE-PAYSAGISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

La communauté de communes du Pays de Mormal a développé une démarche paysagère pour l'élaboration de son PLUi, qui nous a semblé intéressante autant dans son déroulement que dans ses résultats. En outre, elle est d'actualité, puisque son PLUi vient d'être approuvé en septembre dernier.

Trois intervenants présenteront cette démarche : Madame Marie-Sophie Lesne, vice-présidente en charge du PLUi, Monsieur Sébastien Delcroix, responsable du service urbanisme de la communauté de communes, et Madame Lise De Baere, chargée d'études du Parc naturel régional de l'Avesnois.

SEBASTIEN DELCROIX, RESPONSABLE DU SERVICE URBANISME A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE MORMAL

Présentation du territoire

L'élaboration de notre PLUi est une histoire déjà ancienne, puisqu'elle a commencé au cours du second semestre 2015. Issue de la fusion, le 1^{er} janvier 2014, de trois communautés de communes, la communauté de communes du Pays de Mormal s'est vu attribuer la compétence planification en juin 2015. Les élus ont alors décidé d'harmoniser les documents d'urbanisme des communes, certaines étant pourvues d'un POS, d'autres d'un PLU ou d'une carte communale, d'autres, enfin, relevant du RNU. Située dans le sud du département du Nord, à la frontière de l'Aisne, notre communauté de communes est modeste, puisqu'elle compte 48.000 habitants répartis dans 53 communes.

Contexte de la démarche : les acteurs

En 2016, notre communauté de communes a recruté un prestataire pour réaliser le PLUi. Elle s'est également associée au Parc régional de l'Avesnois, dont le territoire comprend la quasi-totalité de nos 53 communes et qui avait rédigé une charte particulièrement détaillée sur le plan paysager. Enfin, compte tenu de la dimension rurale et agricole de son territoire, elle s'est tournée vers la chambre d'agriculture. La communauté de communes s'est donc appuyée sur trois instances : un prestataire spécialisé, recruté à l'issue d'un appel d'offres, le Parc naturel régional et la chambre d'agriculture, laquelle a procédé à un diagnostic agricole.

En 2017, l'élaboration du PADD s'est accompagnée d'une concertation étroite entre la communauté de communes et les habitants. Plusieurs réunions publiques et une exposition itinérante se sont tenues dans le cadre de cette concertation. De nombreux échanges ont également eu lieu avec les exploitants agricoles, afin de prendre en considération leurs souhaits dès la genèse du projet.

En 2018, la phase réglementaire a abouti à l'élaboration du plan de zonage, du règlement et des OAP, en association avec les services de l'État, les chambres consulaires, le conseil régional, le conseil départemental et les communautés de communes voisines. Le projet a été arrêté par le conseil communautaire en novembre de la même année. À l'origine, certains élus étaient très réticents à l'idée d'être dépossédés de leurs pouvoirs par un PLUi, mais ils se sont progressivement ralliés au projet, qu'ils ont voté à l'unanimité. À l'issue de ce vote, le projet réglementaire a été soumis aux communes pour consultation, conformément aux dispositions du code de l'urbanisme. Toutes ont émis un avis positif, parfois complété d'observations. Une telle unanimité ne se rencontre pas toujours sur ce sujet, puisque des intercommunalités voisines se sont parfois heurtées à des avis défavorables de certaines de leurs communes. Quant aux exigences des services de l'État (notamment en matière d'artificialisation des sols et de lutte contre l'étalement urbain), nous nous sommes efforcés de les intégrer dans la version définitive. Finalement, nous sommes parvenus à un document sensiblement plus précis et enrichi.

L'enquête publique s'est tenue en mai 2019. Le président du tribunal administratif a désigné une commission d'enquête composée de trois commissaires enquêteurs. Relayée par les communes ainsi que par la communauté de communes sur les réseaux sociaux et dans les médias, l'enquête publique a obtenu un fort taux de participation (600 contributions) pour l'essentiel des demandes personnelles de

particuliers. Pour autant qu'elles étaient conformes à la réglementation, ces dernières ont été satisfaites. Celles qui n'ont pu l'être ont néanmoins reçu une réponse. L'enquête publique a pris fin au mois de juin, à la suite de quoi la commission d'enquête a émis un avis favorable assorti de réserves et de recommandations.

Obligatoire avant l'approbation du PLUi, la conférence des maires s'est tenue en juillet 2019. Elle a été suivie, en septembre, d'une assemblée générale des élus, sur le modèle de celle qui s'était déjà réunie en 2015, avant la délibération de prescription. S'adressant à l'ensemble des élus du territoire (maires et conseillers municipaux), cette assemblée a permis de dresser le bilan des cinq années d'élaboration du PLUi.

À l'unanimité moins une voix, notre PLUi a été approuvé la semaine dernière. Il n'est toutefois pas encore définitif, puisqu'il doit être soumis aux services de l'État. Notre territoire relevait en effet d'un SCoT approuvé en juillet 2017, mais annulé par le tribunal administratif au début de l'année 2019. Il s'ensuit que les services de l'État disposent d'un délai d'un mois pour demander que des modifications soient apportées au PLUi au titre de la légalité. Ce dernier ne sera donc exécutoire qu'à la mi-novembre 2019.

Ce bref rappel du dispositif étant achevé, je passe la parole à ma collègue du Parc naturel régional de l'Avesnois, Lise De Baere, laquelle a participé à l'animation des groupes de travail constitués par entités paysagères.

LISE DE BAERE, CHARGÉE D'ÉTUDES URBANISME AU PNR DE L'AVESNOIS

Gouvernance mise en place : les groupes de travail par entités paysagères

L'une des particularités du PLUi a été d'intégrer le paysage à sa gouvernance, avant même le lancement des études. Dans le cadre de l'organisation du travail avec les élus, le choix a été fait de créer des groupes territoriaux s'appuyant sur les entités paysagères définies dans la charte du Parc. En effet, ceux-ci permettaient d'offrir à la communauté de communes un cadre de travail réduit à une vingtaine d'élus, afin de faciliter les échanges. Ils lui permettaient également de s'affranchir des limites territoriales des anciennes communautés de communes et de tisser ainsi des liens entre les élus de la nouvelle communauté de communes. Enfin, la taille réduite de ces groupes était propice à la tenue de réunions régulières et à l'appropriation, par leurs membres, des différentes problématiques.

Diagnostic : balades paysagères et bâties, des temps de sensibilisation et d'échanges sur chaque entité paysagère

En raison des situations très différentes entre les communes, dont certaines étaient pourvues d'un PLU récent quand d'autres relevaient du RNU, des balades paysagères et bâties ont été organisées à l'échelle de chaque entité paysagère. Pour les élus, il s'agissait ainsi de découvrir les paysages de l'intercommunalité, de contribuer directement au diagnostic, de partager les enjeux du territoire et de se doter d'une culture commune sur les outils du PLUi.

Ces balades se sont traduites par des lectures de grands paysages, ainsi que par des points d'arrêt permettant d'aborder des questions majeures rencontrées dans les PLUi, comme les ambiances bâties, la réglementation des matériaux, l'artificialisation et les coupures urbaines. Différents supports étaient mis à disposition. En outre, les élus ont été sollicités afin de noter, sur des « cartes postales » spécifiquement conçues (fiches illustrées), leurs réflexions, leurs envies, leurs craintes, etc. Enfin, des films restituant ces journées ont été réalisés en vue de leur diffusion lors de l'assemblée générale des élus et des réunions publiques.

Évaluation environnementale : des scénarios pour susciter les débats

À un moment de la procédure, nous avons pris la décision d'écrire des scénarios à partir de l'état initial d'un paysage, tel qu'il se caractérise aujourd'hui. Un premier scénario, plutôt provocateur, suggère l'évolution du territoire telle qu'elle pourrait se produire en l'absence de concertation sur son aménagement et son développement. C'est le scénario intitulé « Évolution supposée en l'absence de vision commune ». Un second scénario évoque, au contraire, la construction d'un paysage partagé, en fonction des souhaits des élus, les enjeux touristiques et agricoles, les contraintes du territoire, etc. Ces

scénarios ont favorisé des débats qui ont permis de dessiner certains axes et enjeux importants du projet d'aménagement et de développement durable du PLUi.

PADD : Les secteurs paysagers au cœur du projet de territoire

Contrairement à ce qu'on peut trouver dans certains PLUi, le paysage et le cadre de vie ne constituent pas un axe du PADD, mais l'objectif n° 1 du projet de territoire de la communauté de communes, qui est de profiter du cadre de vie. La composition paysagère du territoire est donc mise en avant. Cela traduit de fortes préoccupations en matière d'attractivité touristique, économique et résidentielle, et de bien-être des habitants du territoire.

Les « invariants » des OAP sectorielles

Les OAP sectorielles portent sur des zones à urbaniser et, pour certaines, sur des zones urbaines existantes, afin de prendre en considération les caractéristiques urbaines et paysagères, les densités, etc.

Les groupes de travail ayant mis en évidence des invariants dans les enjeux paysagers, ces derniers se retrouvent dans chaque OAP (en rouge sur l'illustration). Il s'agit notamment des éléments de patrimoine à préserver, les linéaires boisés, la protection des zones humides, le traitement des limites entre l'espace public et l'espace agricole ou naturel, etc. À ces invariants (qui sont comme une boîte à outils), s'ajoutent des données propres à chaque OAP, déterminées par les élus en fonction de leurs souhaits et des enjeux propres à chaque site.

Une OAP thématique pour la valorisation des axes paysagers structurants du Pays de Mormal

Cette OAP vise à utiliser le paysage comme un outil pour accompagner l'évolution globale et qualitative du cadre de vie du territoire. Elle répond aux besoins spécifiques du projet de la communauté de communes, tel que défini dans le PADD. En outre, bien qu'elle concerne l'ensemble du territoire, elle porte principalement sur les axes paysagers structurants dont certains figuraient déjà dans la charte du Parc et, par voie de conséquence, dans le SCoT. D'autres axes ont été ajoutés par les élus en groupe de travail.

L'OAP thématique comprend deux volets. D'une part, des fiches qui concernent la mise en valeur des axes. D'autre part des fiches par thématique, au nombre de 13, qui vont de la petite échelle au grand paysage. Ces fiches sont destinées à servir de support aux échanges entre les différents acteurs du territoire, qu'il s'agisse des élus, des habitants, des porteurs de projets ou des services instructeurs. D'autre part, l'OAP identifie tous les éléments susceptibles de faire l'objet de préconisations pour l'intégration et/ou la valorisation paysagère. Il peut s'agir des bâtiments d'activité, des campings, etc. Elle définit également les caractéristiques des entrées et des traversées de villages. L'ensemble des points de vue et des entrées de communes importants y sont décrits et protégés.

Ces thématiques ont été définies au regard des enjeux du territoire et des réflexions des groupes de travail. Elles portent par exemple sur le petit patrimoine, les peupleraies et diverses autres thématiques propres au Pays de Mormal.

Le règlement : la démarche de préservation concertée du bocage et la protection des éléments paysagers et naturels

L'une des actions de préservation des éléments paysagers porte sur le bocage, élément fondamental du territoire et préoccupation majeure des élus et des habitants. Il s'agit d'une démarche instituée depuis plusieurs années avec les communes dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme et qui suppose une gestion communale en concertation avec la profession agricole et les acteurs locaux.

L'objectif n'est pas de figer le parcellaire protégé – le règlement autorisera les arrachages sous certaines conditions s'ils sont assortis de mesures compensatoires –, mais de trouver un maillage cohérent à l'échelle du territoire qui prenne en compte le rôle des haies sur l'érosion, le cadre de vie, la protection du bétail, etc.

Sur la diapositive 19, figurent quelques chiffres témoignant de l'importance de la question du bocage. Plusieurs communes ont initié la démarche dans le cadre du PLUi, les autres l'avaient fait auparavant à l'occasion de leurs PLU communaux. À chaque fois, des réunions-concertation se tiennent dans la commune, avec les exploitants agricoles et les propriétaires concernés. Des rencontres individuelles sont également proposées aux personnes qui n'ont pu participer à ces réunions. Au total, le PLUi protège 87 % du maillage bocager identifié lors du diagnostic.

Des démarches ont également été menées, avec les élus qui le souhaitent, pour la protection de mares, de prairies, d'arbres remarquables, etc.

MARIE-SOPHIE LESNE, VICE-PRESIDENTE EN CHARGE DE L'URBANISME A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE MORMAL

Notre communauté de communes dispose d'un riche patrimoine environnemental, lequel constitue indéniablement un atout majeur de son patrimoine et un élément de l'identité aversnoise. Bien qu'il soit lié aux arrondissements voisins par un certain nombre de similitudes, celui d'Avesnes s'en distingue en effet par sa ruralité, son activité agricole et son bocage. Conséquence très positive, la démarche du PLUi a permis de conforter l'ensemble des élus dans l'idée de la vocation environnementale et paysagère de leur territoire. Par ailleurs, la dynamique mise en place dans les groupes territoriaux par entités paysagères constitue un excellent modèle reproductible sur d'autres territoires ou sur d'autres thématiques.

Un territoire doit toujours veiller à valoriser ses atouts et son identité, même s'il développe des politiques qui leur sont *a priori* étrangères. Notre travail sur l'approche paysagère a participé à cette valorisation de nos atouts majeurs.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA HAUTE-ARIEGE

La trame verte et bleue a-t-elle été évoquée lors des groupes de travail ?

LISE DE BAERE, CHARGÉE D'ETUDES URBANISME AU PNR DE L'AVESNOIS

Non, la trame verte et bleue n'a pas été détaillée lors des réunions de travail. En revanche, sa déclinaison a été réalisée dans le PLUi et certaines fiches abordées dans l'OAP thématique relèvent de la trame verte.

LESLIE CHAZE, CHARGÉE DE MISSION A TERRITOIRES CONSEILS

Avez-vous intégré des éléments relatifs au paysage dans votre règlement et non pas seulement dans les OAP ?

LISE DE BAERE, CHARGÉE D'ETUDES URBANISME AU PNR DE L'AVESNOIS

Cela a pu se faire dans le cadre de l'**article L. 151-23 du code de l'urbanisme**, qui permet de protéger des éléments paysagers. En outre, la question s'est posée, lors de l'élaboration du règlement écrit, de rédiger ou non des règlements par secteurs, en fonction des matériaux locaux spécifiques.

PARC NATUREL REGIONAL DE CHARTREUSE

Toujours sur la question de l'intégration du paysage dans le règlement, les points de vue à préserver ont-ils été abordés dans d'autres documents que l'OAP thématique et dans d'autres secteurs que dans les grands axes identifiés ?

LISE DE BAERE, CHARGÉE D'ETUDES URBANISME AU PNR DE L'AVESNOIS

C'est un sujet dont nous nous sommes entretenus avec les services de l'État. Des points de vue présents dans l'OAP sont effectivement repris dans le plan de zonage. En conséquence, le règlement stipule que tout projet situé sur un point de vue doit répondre à certaines caractéristiques arrêtées dans une fiche

descriptive. Des points de vue figurent également, en dehors des axes, dans les communes qui les jugeaient nécessaires au regard d'enjeux importants, comme la préservation du caractère d'une vallée ou des entrées de village,

Par ailleurs, pour aider les instructeurs et les pétitionnaires à comprendre cette protection des vues, l'OAP thématique comprend une fiche indiquant comment cet outil est traduit dans le règlement et dans le plan de zonage. Sur certains sujets, l'OAP permet effectivement de comprendre la complémentarité existant entre les différentes pièces du PLUi.

COMMUNAUTE DE COMMUNES MELLOIS EN POITOU

Comment êtes-vous parvenus à associer les agriculteurs à l'élaboration du PLUi, notamment dans le cadre de la démarche de préservation concertée du bocage ? Ce sont des acteurs parfois difficiles à mobiliser.

LISE DE BAERE, CHARGÉE D'ETUDES URBANISME AU PNR DE L'AVESNOIS

La démarche de préservation concertée du bocage est plutôt ancienne, puisqu'elle a été instituée vers 2000, suite à la création du Parc. Avant le PLUi, elle était mise en œuvre à l'échelle de la commune, dans le cadre de son PLU. Elle est donc assez courante et connue des acteurs locaux.

Définie avec la chambre d'agriculture, la procédure commence par une invitation adressée à chaque agriculteur. La profession étant généralement attachée à un paysage qu'elle a conçu et qu'elle entretient, les réponses sont très rarement négatives. En outre, les décisions sont prises en concertation avec eux, contrairement à ce qu'il advient parfois lors de l'élaboration d'autres PLUi. Enfin, les agriculteurs bénéficient par la suite d'un accompagnement du PNR pour effectuer leurs démarches d'arrachage, de replantation et de valorisation des haies.

COMMUNAUTE DE COMMUNES MELLOIS EN POITOU

Il ressort de votre réponse qu'il est préférable d'associer les agriculteurs à l'élaboration du PLUi, plutôt que de le leur imposer. La difficulté est de contacter les agriculteurs, mais une fois ce premier contact établi, leur participation est assurée. Notre communauté de communes souhaitant intégrer le paysage dans la démarche d'élaboration du PLUi, elle est intéressée à obtenir davantage de précisions sur ce sujet.

MARIE-SOPHIE LESNE, VICE-PRESIDENTE EN CHARGE DE L'URBANISME A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE MORMAL

Dans le cadre de l'élaboration du PLUi, les réunions en présence de représentants de la chambre d'agriculture rassurent considérablement les agriculteurs. La chambre d'agriculture étant l'organisme consulaire qui les représente et les défend, ils sont davantage en confiance.

PARC NATUREL REGIONAL DE CHARTREUSE

Quelle est la part du travail déjà effectué au sein du Parc dans le cadre de la charte paysagère et celle du travail spécifiquement réalisé dans le cadre de l'élaboration du PLUi du Pays de Mormal ?

LISE DE BAERE, CHARGÉE D'ETUDES URBANISME AU PNR DE L'AVESNOIS

Le Parc ne disposait pas de charte paysagère, mais de guides techniques des paysages réalisés en amont et énonçant certains enjeux. L'élaboration du PLUi du Pays de Mormal portant sur une autre échelle et autre territoire plus vaste, il a fallu procéder à un travail de compilation et de mise à jour. Certaines

dispositions communales, portant notamment sur la question des points de vue, du petit patrimoine ou des arbres remarquables, ont été étendues à l'ensemble des 53 communes de la communauté de communes.

KATIA SIGG, URBANISTE-PAYSAGISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Est-ce la charte du Parc qui vous a permis de définir les trois entités paysagères et de lancer l'étude sur la base de celles-ci ?

LISE DE BAERE, CHARGÉE D'ETUDES URBANISME AU PNR DE L'AVESNOIS

Exactement. Les entités paysagères figuraient dans le diagnostic de la charte. L'emprise de la CCPM étant à cheval sur quelques secteurs paysagers, il a néanmoins fallu procéder à quelques adaptations.

SEBASTIEN DELCROIX, RESPONSABLE DU SERVICE URBANISME A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE MORMAL

Ces entités paysagères ont permis de définir une méthodologie de travail. Sur un territoire aussi vaste que le nôtre, nous nous sommes demandé comment aborder le travail en groupe. Le Parc ayant déjà travaillé sur la base d'entités paysagères, celles-ci permettaient de constituer trois groupes équilibrés d'un peu moins d'une vingtaine de communes chacun.

KATIA SIGG, URBANISTE-PAYSAGISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Les élus ont-ils apprécié les balades paysagères ?

SEBASTIEN DELCROIX, RESPONSABLE DU SERVICE URBANISME A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE MORMAL

Ils les ont d'autant plus appréciées qu'elles ont eu lieu à une période de l'année – mai et juin – où il faisait très beau ! En portant sur des secteurs très précis, les balades ont permis de découvrir des éléments du patrimoine bâti aussi bien que du patrimoine paysager que tous les élus ne connaissaient pas dans le détail. En outre, les paysages ont été d'autant mieux observés que les premières balades se sont faites à pied. Les circuits en bus n'ont été organisés qu'en fin de concertation. Il est important de faire certaines visites à pied.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DES LACS

Notre communauté de communes élabore actuellement son zonage et ses OAP, avec une entrée paysagère. Comment avez-vous pris en compte dans vos OAP sectorielles l'implantation du bâti et la densité des logements, au regard du paysage ?

LISE DE BAERE, CHARGÉE D'ETUDES URBANISME AU PNR DE L'AVESNOIS

S'agissant de la densité, je rappelle que la CCPM était couverte par un SCoT opposable lors des études menées dans le cadre de l'élaboration du PLUi. Il existait donc des règles de densité adaptées aux différents types de communes et aux morphologies villageoises. Lors des réunions de travail, des exemples de densité tirés du territoire nous ont permis de nous apercevoir que certains centres de villages ou bourgs étaient déjà denses. En outre, nous avons présenté en exemple aux élus, des opérations récentes de lotissements ou de réhabilitations assorties de constructions neuves, affichant des densités proches de celles exigées par le SCoT.

En ce qui concerne l'implantation du bâti, le sujet est traité en partie dans le règlement. Les OAP thématiques visent plutôt à maintenir l'alignement des parcelles situées dans les centre-bourgs, dans la

continuité du bâti existant. Quant aux OAP sectorielles, dans lesquelles l'implantation du bâti ne constitue pas un invariant, elles contiennent surtout des dispositions concernant les pignons sur rue.

KATIA SIGG, URBANISTE-PAYSAGISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

S'agissant de l'aspect extérieur des constructions (hauteurs, volumes, etc.) comment avez-vous rédigé le règlement ?

LISE DE BAERE, CHARGÉE D'ETUDES URBANISME AU PNR DE L'AVESNOIS

Le règlement et les OAP sectorielles sont chacun organisés autour des quatre mêmes thèmes (aménagement et programmation, insertion architecturale, urbaine et paysagère, équipement et stationnement). Cela permet de souligner le lien et la complémentarité de ces deux parties du PLUi.

KATIA SIGG, URBANISTE-PAYSAGISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Pour revenir à la question sur la trame verte et bleue, avez-vous pu vous appuyer sur des éléments figurant dans les PLU déjà existants ?

LISE DE BAERE, CHARGÉE D'ETUDES URBANISME AU PNR DE L'AVESNOIS

Nous disposions effectivement d'éléments figurant dans les PLU. Nous avons cependant préféré élaborer une méthode cohérente applicable à l'ensemble de la communauté de communes, en nous appuyant sur les études existantes et sur les données dont disposaient le Parc et d'autres services. Il s'agit toutefois d'un schéma global susceptible d'être enrichi par des PLU récents, des décisions communales ou des connaissances sur certaines thématiques. Nous avons travaillé en ce sens plutôt que de compiler des données communales.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU BASSIN D'AUBENAS

Pourriez-vous nous préciser la méthodologie que vous avez suivie pour associer les populations à l'élaboration de votre stratégie paysagère ?

SEBASTIEN DELCROIX, RESPONSABLE DU SERVICE URBANISME A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE MORMAL

La population n'a pas été particulièrement associée à l'élaboration de la stratégie paysagère proprement dite. Elle l'a été, de façon plus générale, à l'élaboration du PLUi. Nous n'avons pas la volonté d'associer la population à la stratégie paysagère en tant que telle. L'idée de départ, telle que précisée dans les modalités de concertation avec les habitants, était de leur rendre compte des grands enjeux qui ressortaient du diagnostic (habitat, économie, etc.) et de les inviter à faire part de leur réflexion sur le projet. Il s'agissait d'élaborer le projet de PADD avec les partenaires institutionnels classiques et les habitants. Ces derniers ont donc été associés à l'élaboration du PADD plutôt qu'à la seule question paysagère.

KATIA SIGG, URBANISTE-PAYSAGISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Comment avez-vous organisé le travail des différents intervenants, comment se sont déroulées vos relations avec le Parc et le bureau d'études, tout au long de la démarche et pour l'élaboration des OAP ?

SEBASTIEN DELCROIX, RESPONSABLE DU SERVICE URBANISME A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE MORMAL

Je recommande vivement à ceux qui élaborent leur PLUi de déterminer quelles seront les attributions de chacun. Chacun doit savoir exactement ce qui est attendu de lui, afin qu'il n'empiète pas sur les

prérogatives des autres. À partir du moment où nous disposons d'un Parc naturel qui avait déjà mené des études, nous ne pouvions que nous appuyer sur lui pour le diagnostic, l'évaluation environnementale et son expérience des OAP.

Pour deux autres études, plus restreintes, nous avons également fait appel à l'agence d'urbanisme du territoire de la Sambre concernant le logement et les friches industrielles, et à la chambre d'agriculture pour le diagnostic agricole. Celui-ci était d'autant plus important que le territoire compte plus de 200 exploitations agricoles et que nous souhaitions associer les agriculteurs afin de prévenir d'éventuels conflits, notamment sur le zonage. Enfin, le prestataire a coordonné l'ensemble en compilant les apports des uns et des autres. Quant à la communauté de communes, elle a fourni l'ensemble des données dont elle disposait.

LESLIE CHAZE, CHARGÉE DE MISSION A TERRITOIRES CONSEILS

Une question annexe et technique concernant la protection des haies pour limiter le ruissellement, car elle se pose dans d'autres territoires : dans le cadre de votre démarche de préservation concertée du bocage, la question des pluies érosives au regard des pratiques culturales a-t-elle été abordée ? La pente du terrain figure-t-elle au nombre des critères caractéristiques des haies ? En lien avec les agriculteurs et la chambre d'agriculture, êtes-vous arrivés à ce niveau de détail, étant donné que votre région est souvent confrontée à des problèmes de ruissellements érosifs ?

LISE DE BAERE, CHARGÉE D'ÉTUDES URBANISME AU PNR DE L'AVESNOIS

Dans le cadre de la préservation concertée du bocage, des plans sont réalisés avant toute concertation. À cette occasion, une analyse du maillage bocager est effectuée selon quatre critères, dont celui des haies situées dans des pentes supérieures à 7 %. Le critère des haies antiérosives est donc l'un des quatre critères de détermination des haies à protéger. La protection de ces haies antiérosives est prioritaire, afin de prémunir les exploitants agricoles des dangers de l'érosion.

Par ailleurs, une autre démarche est apparue en cours d'élaboration du PLUi. La communauté de communes étant, elle aussi, très exposée aux ruissellements et coulées de boues (de gros orages ont occasionné d'importants dégâts en 2018), les élus sont particulièrement sensibles à la préservation des haies au regard de ces risques et de l'évolution des pratiques culturales. Des rencontres entre le Parc, la communauté de communes, et les communes concernées, se sont donc tenues dans le cadre des problématiques liées à l'eau et à la prévention des risques. Une étude a permis d'identifier une soixantaine de bassins de coulées de boues. Incorporée au PLUi en phase d'arrêt de projet, cette étude a été reportée sur le plan de zonage, où chacun de ces bassins a été identifié, et dans le règlement, l'ensemble des éléments permettant de prévenir ce risque (bas-côtés enherbés, fossés, haies, etc.) ont été listés. Toute intervention sur l'un de ces éléments doit donc faire l'objet d'une déclaration préalable.

Enfin, il est prévu de renforcer les mesures de protection. Une deuxième étude a d'ores et déjà été lancée par la communauté de communes afin de déterminer les dispositifs techniques et ouvrages à mettre en œuvre, telle que la création de bassins, de fascines et d'emplacements réservés. Ces dispositifs pourront ensuite être intégrés au PLUi à l'occasion d'une modification.

Notre démarche en termes de gouvernance et notre approche paysagère dans le PLUi ont été mises en avant par les services de l'État : qu'il s'agisse de la réalisation des OAP thématiques ou du respect des enjeux définis par l'État en début de procédure, cela a été apprécié.

Pour une communauté de communes, la démarche adoptée permet aux élus de se rencontrer dans un autre cadre que celui des conseils de communauté et de prendre connaissance des projets des uns et des

autres. Chacun peut ainsi témoigner de ses expériences et de ses difficultés. Ce sont toujours des temps très riches pour tout le monde.

Comme Madame Lesne l'a évoqué, les élus ont beaucoup apprécié les groupes territoriaux. La dynamique de groupe a très bien fonctionné. Il n'est donc pas exclu que la communauté de communes réitère ce format.

Les réflexions sur la qualité paysagère se poursuivront en 2020 avec la mise en place d'un Règlement Local de Publicité intercommunal. C'est une suite logique qui reflète l'intérêt du territoire pour les qualités paysagères et les enjeux touristiques et d'attractivité.

Enfin, le nouveau PLUi suscite déjà de nombreux retours, notamment des habitants qui, par exemple, peuvent vouloir abattre un arbre protégé, ou pour concrétiser les recommandations sur les entrées de communes pour les villages. Le PLUi est tout juste approuvé que nous recevons déjà des retours opérationnels sur les qualités paysagères.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DES LACS

Comment avez-vous pris en compte les clôtures ?

LISE DE BAERE, CHARGÉE D'ETUDES URBANISME AU PNR DE L'AVESNOIS

Une partie de la réglementation figure dans le règlement. La règle y est adaptée en fonction des secteurs. Des dispositions spécifiques sont ainsi prévues pour chacune des zones urbaines, naturelles et agricoles (avec indication d'essences locales). Dans certaines zones, toute clôture doit être doublée d'une haie, notamment pour faire le lien entre les espaces bâtis et les espaces naturels ou agricoles. Cela suscite une certaine résistance locale.

En outre, l'OAP thématique comprend une fiche plus explicite qui s'apparente à une fiche technique donnant des exemples de haies. Bien que le règlement soit lui aussi illustré, les illustrations de l'OAP sont plus pédagogiques et plus claires.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DES LACS

Cela signifie-t-il qu'il faut déposer une déclaration préalable pour une clôture, même en zone N ?

LISE DE BAERE, CHARGÉE D'ETUDES URBANISME AU PNR DE L'AVESNOIS

Oui. Ce n'était pas le cas dans toutes les communes, mais c'est ce qui s'impose désormais avec l'application du PLUi.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DES LACS

Cela risque d'être lourd à gérer, à instruire, non ?

SEBASTIEN DELCROIX, RESPONSABLE DU SERVICE URBANISME A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE MORMAL

C'est vrai, mais nous visons aussi la qualité. Notre territoire connaît une véritable anarchie en matière de clôture, certaines personnes s'autorisant tout et n'importe quoi. Nous voulions donc rehausser le niveau sur ce point et prévoir des prescriptions suffisamment exigeantes.

LISE DE BAERE, CHARGÉE D'ETUDES URBANISME AU PNR DE L'AVESNOIS

Le but est de permettre aux élus ou à la communauté de communes d'être en mesure de demander des modifications si le projet s'avère inadéquat.

LESLIE CHAZE, CHARGÉE DE MISSION A TERRITOIRES CONSEILS

Avez-vous associé les services instructeurs à la rédaction et à l'élaboration des OAP ? Comment appréhendent-ils ce volet ? Je suppose qu'ils ne doivent pas être très nombreux.

SEBASTIEN DELCROIX, RESPONSABLE DU SERVICE URBANISME A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE MORMAL

Notre service comprend deux personnes effectivement. Nous les avons associées à l'élaboration du règlement, puisqu'elles étaient amenées à manier l'ancien règlement, lequel était antérieur à la refonte de la partie réglementaire du code de l'urbanisme. En tant que responsable, j'ai souhaité associer les deux instructrices à la rédaction du règlement, afin qu'elles puissent prendre connaissance de la réforme et de l'organisation du nouveau règlement en thématiques. Les changements ne sont jamais faciles, mais je pense qu'elles sont satisfaites d'une évolution que l'ancien règlement rendait indispensable. Le maniement du nouveau règlement est une habitude à prendre.

Quant aux OAP, elles n'apportent que peu de changements au regard des anciennes OAP. Nous avons voulu distinguer dans les OAP ce qui relève de la prescription et ce qui relève de la recommandation. Cette distinction n'était pas toujours très claire dans l'interprétation des anciennes OAP. Dans les nouvelles OAP, j'ai souhaité que cette distinction soit clairement établie, notamment dans le maintien du bocage et la question des accès. Nous avons ainsi instauré des densités minimales, qui sont d'ailleurs celles du SCoT. En somme, nous avons essayé d'être beaucoup plus clairs dans la formulation des OAP. Parfois, ce n'est pas évident, parce que des projets sont déjà très avancés, voire en phase opérationnelle. Dans l'ensemble, toutefois, cela se passe plutôt bien. L'application des OAP ne devrait pas poser difficulté.

COMMUNAUTE DE COMMUNES MELLOIS EN POITOU

Ma question porte sur l'animation des groupes de travail. Vous avez évoqué les balades paysagères. Dans la présentation que vous en avez faite, il était question de cartes postales et de vidéos. Pourriez-vous détailler les méthodes que vous avez utilisées pour mobiliser les élus sur le paysage ?

LISE DE BAERE, CHARGÉE D'ETUDES URBANISME AU PNR DE L'AVESNOIS

Lors des balades paysagères, nous accompagnions les élus et présentions les projets en binôme. Les cartes postales ont été couronnées de succès. Les scénarios, parfois provocateurs, ont également suscité un grand intérêt de la part des groupes de travail. Cela a suscité plus de réactions que prévu.

Le carnet de découverte remis aux participants, était, en quelque sorte le fil conducteur des balades. Il permettait aux élus de prendre connaissance du circuit, des thématiques abordées, de l'étape en cours dans la démarche du PLUi, etc. Ce carnet avait donc une valeur pédagogique et constituait un moyen de mémorisation et d'échange.

La vidéo a été filmée pendant les balades. Nous en avons extrait les moments les plus significatifs pour n'en conserver que 6 mn. Le montage a ensuite été réalisé par un technicien du Parc.

En ce qui concerne les cartes postales, nous nous sommes inspirés de ce qui avait été fait sur d'autres territoires et que nous avons découvert à l'occasion de formations. Nous les avons proposés aux élus, qui se sont prêtés au jeu : les cartes postales étaient autant de petits questionnaires proposés aux élus à l'issue des balades, au moment du pot pris en commun. Cela favorise une approche sensible du territoire, en évoquant leurs craintes, leurs espoirs, etc. Nous avons été surpris de constater que certaines thématiques en sont issues, qui ne seraient peut-être pas apparues aussi clairement sinon dans le diagnostic du PLUi.

Lors de l'élaboration du PLUi, les vidéos, cartes postales et ces carnets ont été publiés en ligne sur le site de la CCPM.

Nous avons aussi réalisé un Eductour, en bus, en fin de procédure. Nous avons traversé l'ensemble du territoire afin de visiter différents secteurs par rapport à des projets importants. Certains élus ignoraient par exemple où se trouvait le site carrier implanté sur le territoire. Il en était de même de certaines zones économiques d'intérêt communautaire. En outre, cet Eductour a permis de se situer à une échelle intercommunale. Bien que le PADD traduise un projet intercommunal, les pièces réglementaires ont en effet tendance à s'inscrire dans une logique communale. Or, ce tour en bus s'inscrivait dans un projet partagé à l'échelle intercommunale. Enfin, l'Eductour a permis aux groupes de travail par entités paysagères de porter l'accent sur certains enjeux, en identifiant, par exemple, les secteurs particulièrement touchés par le ruissellement des eaux de pluie, les secteurs particulièrement concernés par la construction d'éoliennes ou la présence de peupleraies en fond de vallée.

KATIA SIGG, URBANISTE-PAYSAGISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Vous m'aviez indiqué je crois qu'un projet éolien était entre autres à l'origine de la volonté des élus de travailler sur le paysage ? Est-ce bien cela ?

SEBASTIEN DELCROIX, RESPONSABLE DU SERVICE URBANISME A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE MORMAL

Des opérateurs d'énergie éolienne souhaitent s'implanter sur le territoire. Or, certaines communes y sont très favorables, quand d'autres y sont très opposées. À défaut de position commune, il a été décidé d'élaborer, en s'inspirant des données de la charte du Parc et de la Région, un document comportant un schéma éolien spécifiquement adapté à la communauté de communes. Ce schéma définit des zones favorables à l'implantation d'éoliennes sous conditions et des secteurs où cette implantation n'est pas possible, notamment du fait de la forte opposition des élus ou des habitants. Il est à la fois techniquement probant et respectueux des volontés politiques.

Pour aller plus loin :

- les films des balades paysagères et bâties sur les 3 entités paysagères sont visionnables depuis le site internet du Parc dans la rubrique "les vidéos du Parc" (<https://www.youtube.com/watch?v=y2VvevGe5yI>)
- Pour en savoir plus sur la mise en œuvre et le contenu de la démarche de préservation concertée du bocage, le guide "Le bocage en Avesnois - préservation et aménagement" est téléchargeable sur le site internet du Parc : <http://www.parc-naturel-avesnois.fr/wp-content/uploads/2013/02/Le-bocage-en-Avesnois-Pr%C3%A9servation-et-Am%C3%A9nagement.pdf>

Pour information : après approbation, l'Etat a demandé la réalisation d'une étude complémentaire (demande de dérogation à l'urbanisation limitée). Le PLUi fera donc l'objet d'une nouvelle approbation en fin d'année, en vue d'une application début 2020. Les pièces du PLUi ne seront donc disponibles en ligne que début 2020.