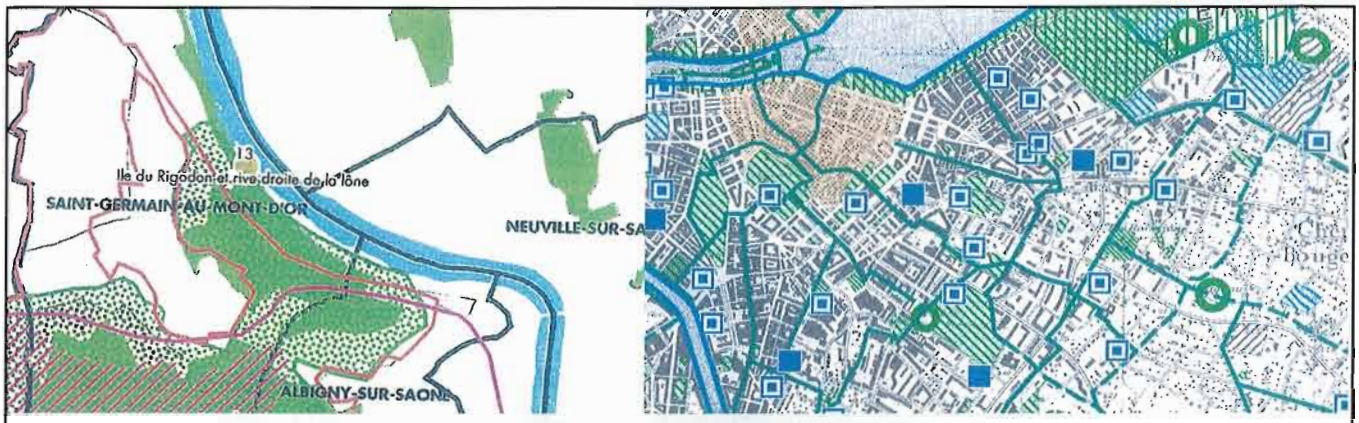
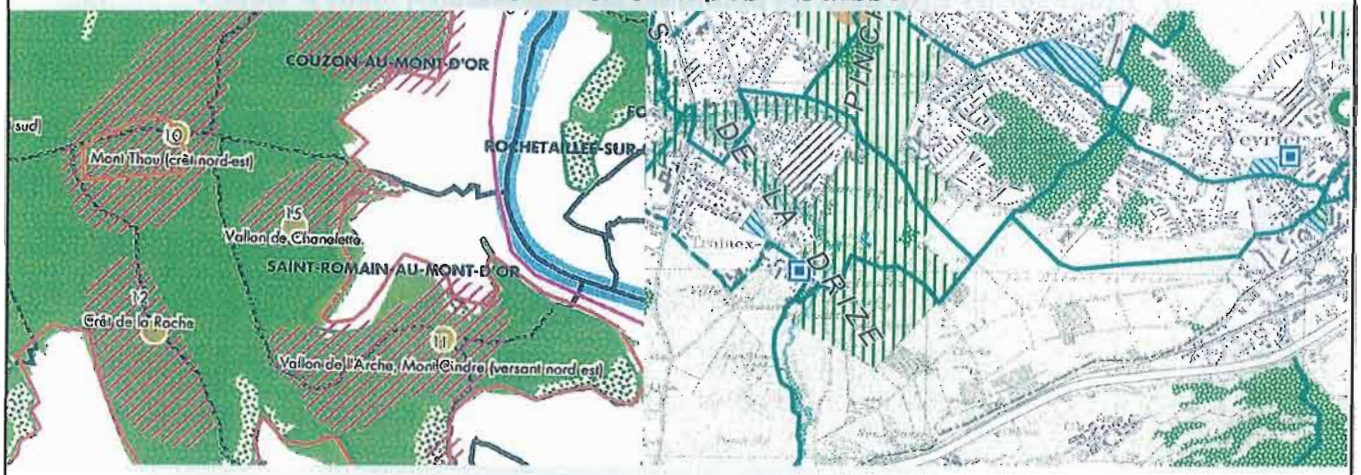


Les Espaces Naturels Périurbains dans les Politiques Métropolitaines

Initiatives Communautaires INTERREG IIC

Pôle Rhône-Alpes - Suisse



Rapport final

Octobre 2001

UNION EUROPEENNE

SOMMAIRE

Sommaire 2

I. Les Espaces Naturels Périurbains (ENP) : état des lieux 3

1.1 Présentation de l'étude
1.2 Une problématique générale, des situations variées 5
1.3 Le cadre physique, principal élément de typologie 6
1.4 Des fonctions vitales pour les agglomérations 9

II. Etude sur les ENP dans les politiques métropolitaines, mode d'emploi 11

2.1 Présentation de l'étude
2.2 Méthodologie 12
2.3 Déroulement de l'étude 13

III. La prise en compte des ENP dans les politiques métropolitaines 14

3.1 Une problématique partagée
3.2 Les objectifs des métropoles 16

IV. Les outils de mise en œuvre 19

4.1. Les documents d'orientation et de planification
4.2. Les documents de réglementation 21
4.3. La maîtrise foncière des ENP 22
4.4. Les projets de valorisation 23
4.5. La gestion des sites 25
4.6. La mise en cohérence à l'échelle des Métropoles 28

Conclusion 29

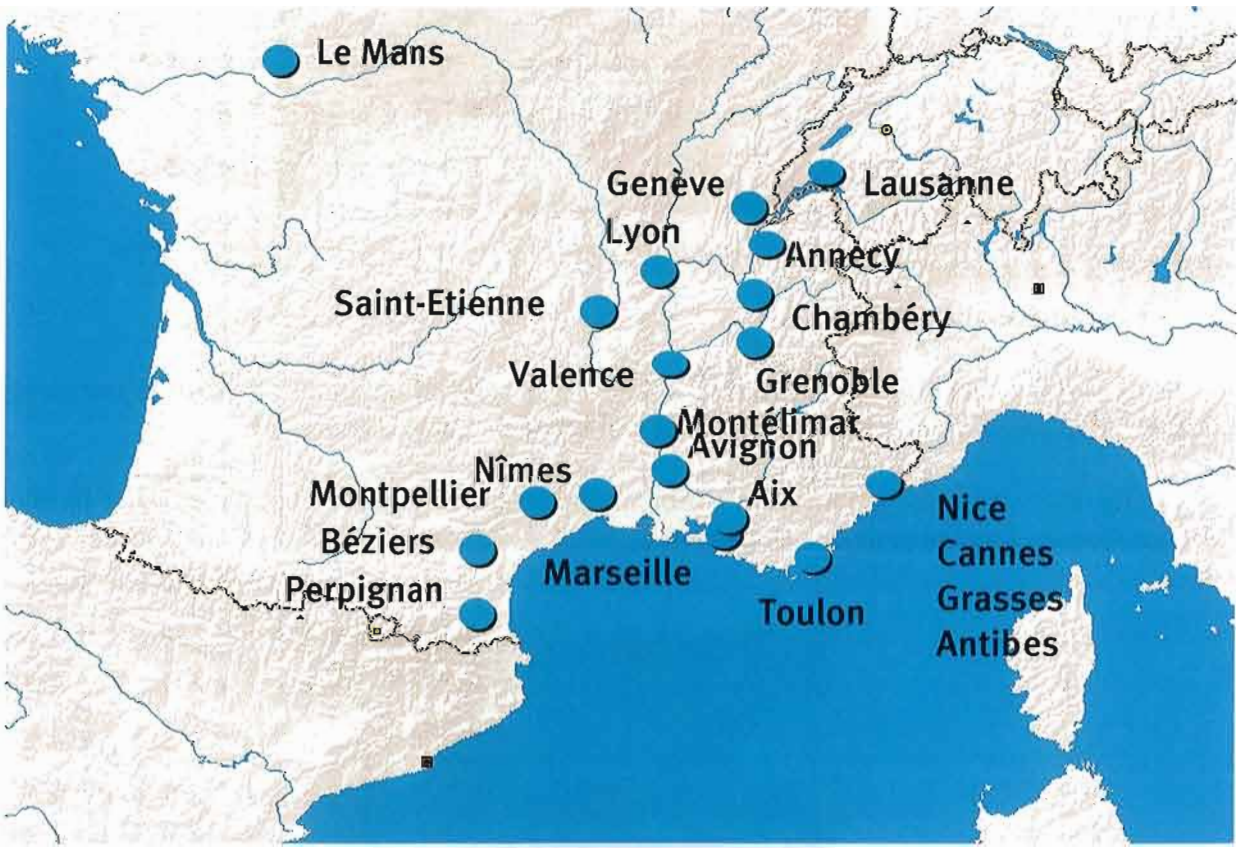
Annexes 31

I. Les Espaces Naturels Périurbains : état des lieux

Avant de présenter les résultats de cette étude, il nous semble intéressant de rappeler les principales conclusions de la première étude Interreg IIC menée par la SEGAPAL sur le recensement et la typologie des Espaces Naturels Périurbains.

1.1. Présentation de l'étude

Cette première étude a porté sur un échantillon de 19 villes du sud-est français et de Suisse romande de plus de 100 000 habitants (aires urbaines jusqu'à 1,6 million d'habitants).



Les villes retenues dans l'étude

Cette analyse systématique a été enrichie par notre connaissance d'autres agglomérations européennes.

• Identification des Espaces Naturels Périurbains (ENP)

Les espaces recensés ont été définis de la façon suivante :

- végétation spontanée dominante (les terres agricoles sont exclues) ;
- surface de plus de 100 hectares ;
- situation dans la zone d'influence urbaine : rayon de 5 à 20 kilomètres du centre, en fonction de la taille de la ville.

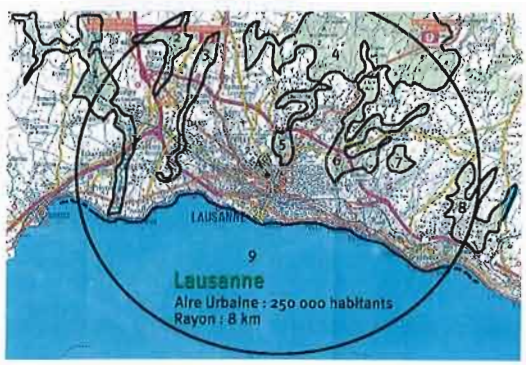
Les sites répondant à ces critères ont été identifiés à partir des cartes de l'IGN (Institut Géographique National) et de CORINE LAND COVER, établies par interprétation d'images satellitaires par l'IFEN (Institut Français de l'Environnement).

Extrait de Carte Corine Land Cover (Toulon) – Institut Français de l'Environnement (IFEN)

• Description des ENP

Chaque espace identifié a donné lieu à une collecte d'informations, à partir d'une analyse cartographique et d'une enquête auprès des Collectivités Locales concernées.

Les éléments collectés portaient sur différents caractères des sites : superficie, cadre physique, statut foncier, fonctions, modes de gestion…



Recensement des ENP sur Lausanne

1.2. Une problématique générale, des situations variées

Toutes les agglomérations de notre échantillon possèdent des Espaces Naturels Périurbains, pour un total de 149 sites identifiés. Cette constatation montre toute la pertinence de la démarche de Fédénatur, confirmée par nos contacts avec les Collectivités questionnées.

Au delà de cette unité, apparaissent de très grandes variations entre la situation de chaque ville.

L'**occupation de l'espace** des ENP est largement dominée par les boisements (présents dans 90% des sites), mais bien d'autres paysages existent : cours d'eau (65%), plans d'eau (23%), végétation arbustive ou herbacée (49%), agriculture (17%)...

L'**importance spatiale** des ENP dans l'aire urbaine n'a rien d'uniforme.

Les aires urbaines des **villes du littoral méditerranéen**, contrairement à ce que l'on pourrait penser, possèdent plus de 50% d'ENP (jusqu'à 60% à Toulon, mer exclue), grâce à l'existence de vastes massifs montagneux incultes et non urbanisés.

A l'inverse, les **villes de plaines** sont beaucoup plus pauvres en espaces naturels. Moins de 20% des aires urbaines de Strasbourg, le Mans ou Perpignan sont restés naturels. A Béziers, aucun site naturel n'existe dans le rayon d'étude, si bien que des espaces naturels plus éloignés connaissent une très forte influence urbaine.

Quelques **villes « de montagne »** (Saint-Etienne, Genève) possèdent une urbanisation très dense, avec peu de place pour les ENP (10-15%).

De nombreuses villes connaissent une situation intermédiaire, avec de vastes zones de plaines urbanisées et des secteurs inondables ou montagneux encore naturels (Grenoble, Lyon, Chambéry...).

Le **nombre** des ENP et leur **surface moyenne** est également très variable. A Lyon, le relief complexe (collines, fleuves, vallons...) explique la présence de 29 espaces distincts, de superficie généralement réduite. A l'inverse, les villes adossées à de forts reliefs (Aix-Marseille, Grenoble...) possèdent des ENP moins nombreux, mais plus vastes.
Au total, 52% des ENP identifiés s'étendent sur 100 à 500 hectares, et seulement 9% dépassent les 1000 hectares.

Le **statut des espaces**, tant en matière de propriété que de gestion est variable à l'intérieur de chaque site. Au sein du même massif montagneux, de la même plaine alluviale sont très souvent juxtaposés des sites gérés par la Collectivité et des espaces privés.

Un trait semble donc caractériser les ENP : la diversité.

1.3. Le cadre physique, principal élément de typologie

Le cadre physique apparaît comme le facteur majeur qui détermine largement l'abondance des espaces naturels, leurs caractères et leurs fonctions.

Les espaces naturels n'existent en général que dans les sites où l'extension urbaine a été interdite par des contraintes physiques : relief, surabondance de l'eau.

• Les grands types d'espaces

Cinq grandes situations peuvent être définies :

- Montagnes (27 sites / 149)

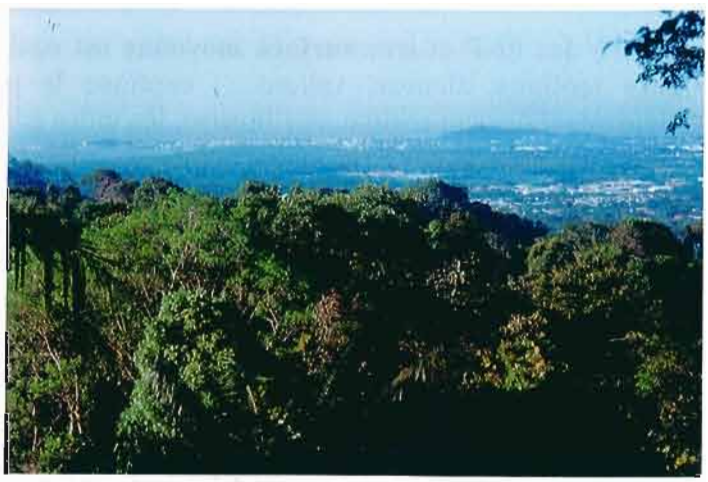
De nombreuses grandes agglomérations ont pu se développer au contact direct de massifs montagneux : Grenoble (Vercors, Chartreuse, Belledonne), Aix-Marseille (Sainte-Victoire), Genève (Salève)... Ces montagnes ont pu rester particulièrement sauvages à proximité immédiate des centres villes. Ces espaces, très boisés, sont utilisés pour les loisirs.

Le Vercors (Grenoble)

- Collines (22)

Le contact entre ville et nature est moins tranché lorsque le relief est plus doux ; l'urbanisation a pu progresser quelque peu ; les activités agricoles sont présentes sous la forme d'une mosaïque avec les espaces boisés. Ce type de situation se retrouve à Lyon (Monts D'Or), Saint-Etienne (contreforts du Pilat)...

Les Monts d'Or (Lyon)



Le Mont Grand Matouvy (Cayenne)

- Vallons (26), coteaux (6)

De nombreuses villes possèdent de petits cours d'eau très encaissés, créant des corridors boisés jusqu'aux centres des cités : Lausanne, Lyon...
Quelques coteaux présentent une même configuration linéaire. Ces espaces sont soumis à une forte pression de l'urbanisation et des loisirs.

Le vallon de Serre (Lyon)

Le vallon du Rhône (Genève)

- Plaines alluviales (27), marais (7)

L'inondation a limité l'urbanisation de certaines plaines : le Rhône à Lyon, Avignon ou Montélimar, l'Isère à Grenoble, le Rhin à Strasbourg...
Comme les collines, ces plaines se présentent généralement comme une mosaïque d'espaces réellement naturels et d'espaces artificialisés (agriculture, extraction de granulats...). L'aménagement des fleuves diminue la contrainte d'inondation, si bien que ces espaces sont souvent menacés par l'urbanisation, le passage d'infrastructures...

La plaine du Rhône amont (Lyon)

La plaine du Rhône aval (Lyon)

- Plaines (22)

Les espaces naturels sont assez peu nombreux dans les plaines et plateaux non inondables, mais ils peuvent exister à la faveur de particularités locales : grands domaines aristocratiques, sols peu fertiles…
Ces espaces naturels, souvent de faibles superficies, sont largement inclus dans le tissu urbain ; ces caractères expliquent une forte fréquentation par le public.

La Plaine au sud de Milan

• La pression urbaine

La place des sites dans la ville constitue un élément clef à plusieurs niveaux :

- pression urbaine : fréquentation, urbanisation…

- situation dans le tissu urbain (sites inclus dans l'agglomération ou ouverts vers l'extérieur)

Ces éléments sont largement liés au cadre physique des sites.

Les sites les plus marqués par l'influence urbaine sont souvent des boisements de plaine, peu à peu transformés en parcs urbains.
A l'inverse, les massifs montagneux, même lorsqu'ils pénètrent au cœur des agglomérations, présentent souvent une pression limitée ; ces espaces ne sont par ailleurs pas noyés dans le tissu urbain, mais en continuité avec l'extérieur.

Les vallons, plaines alluviales ou collines présentent des situations intermédiaires ; ils peuvent se trouver englobés dans les agglomérations et soumis à une pression très forte, mais sont souvent en contact avec des espaces naturels plus éloignés.

1.4. Des fonctions vitales pour les agglomérations

Les espaces naturels périurbains assurent des fonctions particulièrement importantes au service de la collectivité en général, et des agglomérations en particulier.

Les **loisirs** constituent de loin la fonction la plus répandue, présente dans presque tous les sites (82%). Seuls quelques sites de plaines alluviales ou de montagne sont peu fréquentés.
Cette fréquentation est souvent très intense ; elle s'explique facilement par l'attrait des milieux (forêts, bords de lacs, mer ou rivières), la proximité de la ville, et la bonne desserte pour les véhicules légers (tous sont accessibles en voitures ; 48% sont situés à proximité d'un échangeur autoroutier).
Les activités les plus souvent citées sont la promenade (29%), la découverte de la nature (29%), le sport (26%), la pêche... La chasse reste encore présente dans 20% des sites.

Au-delà des « loisirs » au sens strict, ces espaces jouent très souvent un rôle social et culturel. Ils constituent un élément fort du paysage urbain, contribuent à l'équilibre social de quartiers difficiles et peuvent participer à l'identité culturelle des agglomérations (les calanques à Marseille, le lac à Annecy ou Genève, la Sainte-Victoire à Aix...).
Par contre, il est intéressant de noter que ces espaces ne sont que peu concernés par le tourisme (seulement 12% des sites).

Le Parc de Miribel-Jonage (Lyon)

Le Parc de Miribel-Jonage (Lyon)

Le **patrimoine naturel** représente une richesse non négligeable en zones périurbaines ; cette fonction est citée dans 35% des sites. Des sites naturels d'intérêt européen (réseau Natura 2000) sont présents dans les aires urbaines de nombreuses villes : Nice, Montpellier, Lyon, Marseille...

Des **fonctions hydrauliques** existent dans la plupart des plaines alluviales, mais aussi dans certains vallons, plaines ou massifs montagneux. Il s'agit du rôle de ressource en eau potable, d'expansion des crues, de production d'hydroélectricité…

Le Parc de Miribel-Jonage (Lyon)

L'**exploitation des ressources naturelles** constitue une fonction d'origine rurale, que l'on retrouve à proximité des agglomérations : agriculture, sylviculture, pêche professionnelle….

Le Parc de Miribel-Jonage (Lyon)

Ces fonctions ne sont pas exclusives les unes des autres, et de nombreux sites assurent plusieurs fonctions ; l'exemple type dans ce domaine est sans doute Miribel-Jonage (loisirs, eau potable, expansion des crues, patrimoine naturel, agriculture…).

Ces multiples fonctions et la proximité du tissu urbain poussent les Collectivités à se préoccuper de ces espaces en les intégrant dans leur politique urbaine. Cette évolution est favorisée par le contexte qui met en avant la notion de développement durable dans l'aménagement.

II. Etude sur les ENP dans les Politiques Métropolitaines, mode d'emploi

2.1 Présentation de l'étude

Cette étude a pour objectif de présenter et d'analyser les politiques d'agglomération concernant les espaces naturels périurbains (ENP) et leurs modalités de mise en œuvre au niveau opérationnel.

L'objectif est de dresser un état des lieux de l'application concrète des documents d'objectifs (plans locaux de gestion, trames vertes, projets nature…) qui prennent en compte les ENP, par des actions volontaristes que sont :

- Des mesures réglementaires (interdictions, mesures de protection…) ;
- Des politiques foncières (achat, vente, expropriation…) ;
- Des moyens financiers ;
- Des moyens de gestion (gestionnaire spécifique, plan de gestion, charte …) ;
- L'existence de projets sur ces espaces permettant d'assurer leur pérennité ;
- L'animation de ces espaces ;
- Les partenariats, réseaux d'échanges ;

Seront ainsi mis en évidence les expériences intéressantes, les « manques » dans la mise en œuvre des politiques d'agglomération, l'existence ou non d'une politique globale et/ou sectorielle et enfin la cohérence des politiques publiques et de leur mise en œuvre.

2.2 Méthodologie

L'étude sur l'intégration des espaces naturels dans les politiques urbaines a été réalisée à partir d'entretiens, de visites de sites, d'analyse de documents et d'enquêtes auprès de **4 Collectivités d'agglomération de Rhône-Alpes/Suisse** :

- Lyon,
- Grenoble
- Genève
- Chambéry

L'intérêt présenté par les espaces naturels périurbains recensés de ces agglomérations a motivé notre choix

La qualité des réponses des responsables locaux au questionnaire envoyé lors de la première étude et la présence de ces responsables à la réunion technique Interreg organisée le 22 mars au Parc de Miribel-Jonage sur cette première étude ont également orienté notre choix.

Cette analyse systématique a été enrichie par notre connaissance d'autres agglomérations européennes et de membres de Fedenatur, Fédération Européennes des Espaces naturels et ruraux métropolitains et périurbains.

Dans un premier temps, une étude-test a été conduite sur l'agglomération de Lyon (en partenariat avec le Grand Lyon et l'Agence d'Urbanisme), afin d'affiner la méthodologie et de déterminer les difficultés pouvant survenir au cours de l'étude.

Cette étude test a permis :

- de collecter des données et documentations sur les politiques globales de l'agglomération concernant les ENP (SDAU, trame verte, projets nature) ainsi qu'une bibliographie ;

- de définir pour 5 espaces naturels présentant un intérêt particulier (par leur cadre physique, leur type de fréquentation etc...) les moyens mis en œuvre pour mettre en application cette politique : gestionnaire, plan de gestion, moyens financiers, actions concrètes (réhabilitation et gestion de milieux, plantations d'arbres, actions de sensibilisation du public...)...

La méthodologie générale une fois validée a permis d'établir une **grille d'entretien (*annexe 1*)**. Ce document a été envoyé aux personnes rencontrées dans les agglomérations (Grenoble, Genève, Chambéry), préalablement aux entretiens qui se sont déroulés en mai et juin 2001.

2.3 Déroulement de l'étude

Notre premier entretien début avril 2001 avec Céline CALPENA, Chargée de mission à la **Mission Ecologie du Grand Lyon**, a porté sur la politique générale du Grand Lyon en matière d'espaces naturels périurbains.
Un second entretien début avril avec Jean VILLIEN, Directeur de l'Ecologie Urbaine, nous a permis d'aborder sur quelques sites la mise en oeuvre de cette politique.

A partir de ces deux échanges, la grille d'entretien figurant en ***annexe 1*** a été élaborée et envoyée par mail à nos interlocuteurs de Chambéry, Grenoble et Genève.

En mai, nous avons rencontré Sylvie CASTILLAN, Chargée de mission au **Service environnement de la ville de Chambéry**.

Puis à **Grenoble**, Jacques HENRY, Chargé de mission (aménagement) à **la Métro**, Murielle KUHN et Florence B.JOURDAIN de **l'Agence d'Urbanisme (AURG)**, nous ont exposé la politique d'agglomération concernant les espaces naturels périurbains de Grenoble.

Enfin Bruno BEURRET, aménagiste au service du plan directeur au **Canton de Genève**, venu visiter le Parc le 18 mai avec son Service, nous a reçu à Genève en juin. Après avoir abordé tous les éléments de la grille d'entretien, nous avons visité le site des Teppes de Verbois, parfait exemple d'espace naturel périurbain restauré.

Tous ces entretiens ont fait l'objet d'un compte-rendu figurant en ***annexe 2*** du présent rapport.

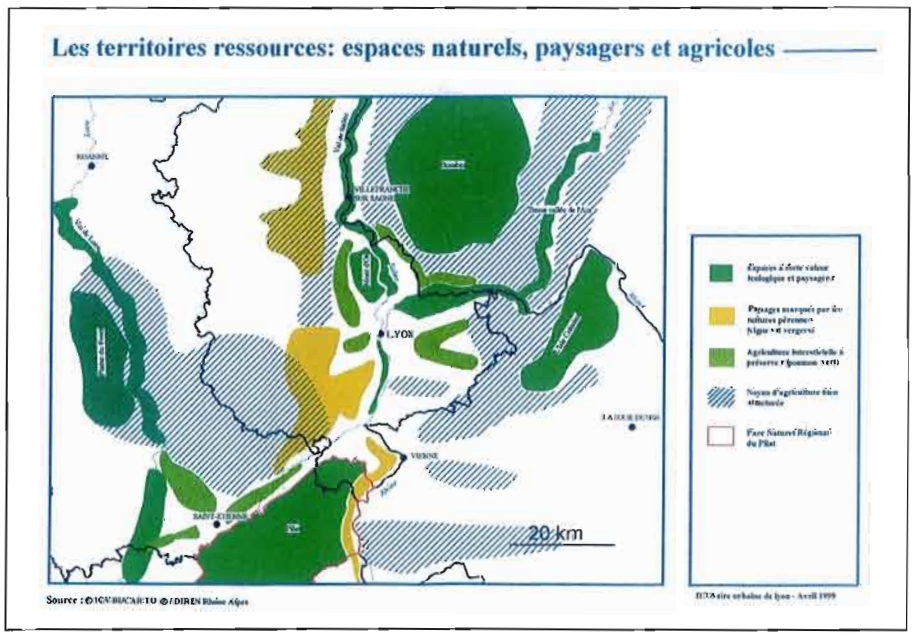
III. La prise en compte des ENP dans les Politiques Métropolitaines

3.1. Une problématique partagée

La problématique des Espaces Naturels Périurbains intéresse toutes les Collectivités, quelque soit leur périmètre d'intervention.

La Commission Européenne prône dans les orientations de son Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC), un développement durable polycentrique. Cela suppose une approche coordonnée des projets métropolitains qui intègrent les dimensions économiques, environnementales et sociales.
La DG XI a comme préoccupation majeure la qualité de vie des habitants vivant dans les aires périurbaines, donc la prise en compte non seulement des aspects économiques et sociaux mais également environnementaux (cf communication de 1998 sur le développement urbain soutenable dans l'Union européenne).

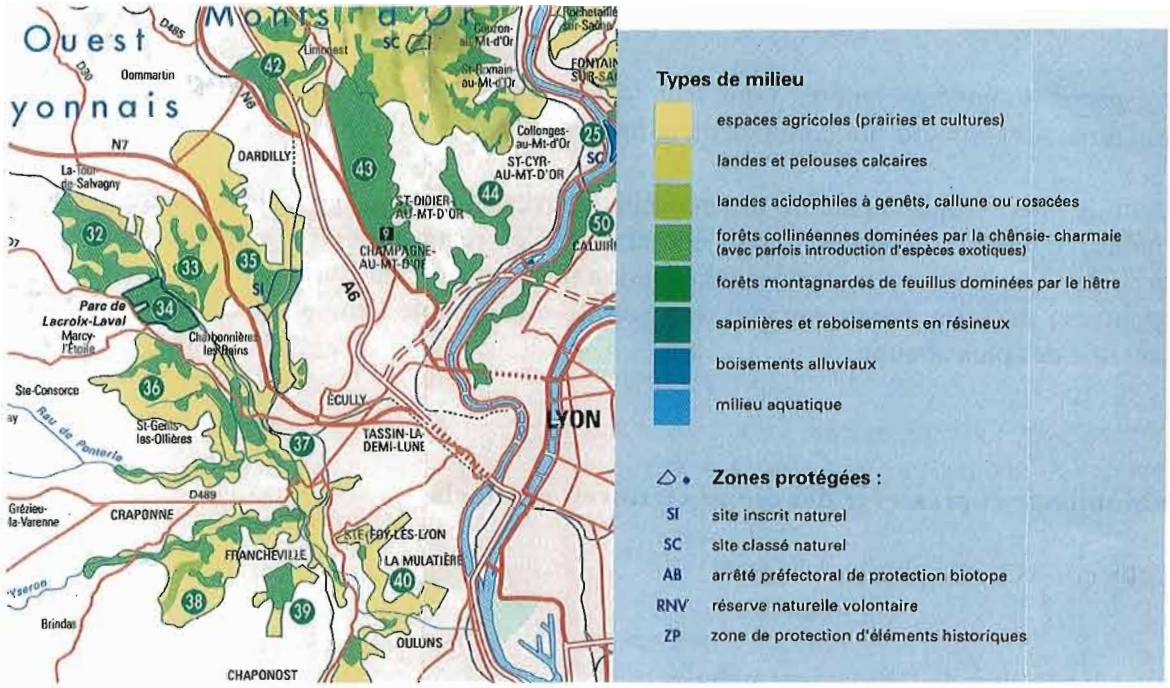
Les DTA de l'Etat, documents de programmation et de réglementation visent à favoriser une gestion plus économe d'un espace rare, une organisation cohérente des aires urbaines dans un objectif de développement durable et un réseau maillé d'espaces naturels, agricoles et paysagers.



Extrait de la DTA de l'Aire Urbaine de Lyon

Les Régions préconisent dans le cadre de leur Schéma d'Aménagement et de Développement une politique du paysage et des espaces naturels à préserver des agressions dues aux constructions, aux infrastructures et au tourisme.

La politique d'environnement **des Départements** a généralement pour objectifs la protection, la restauration et l'ouverture au public des espaces naturels sensibles, en particulier des espaces situés en périurbains.



Extrait de la carte des Espaces Naturels Sensibles du Département du Rhône

Les agglomérations aussi prennent bien sûr en compte leurs ENP à travers leurs documents d'orientation et leurs documents réglementaires.

Enfin la multiplication récente des rencontres et colloques nationaux et internationaux et la création de missions parlementaires, traduisent la montée en puissance du périurbain dans les politiques stratégiques de développements territoriaux.

3.2. Les objectifs des métropoles

Toutes les Collectivités rencontrées affichent deux objectifs majeurs :

- **maintenir et préserver les espaces naturels résiduels** aux portes de leurs agglomérations pour offrir aux citadins un cadre de vie de qualité et favoriser un développement équilibré de l'agglomération ;

- **valoriser ces espaces** pour l'usage des citadins.

Ces espaces, longtemps ignorés pour leur valeur naturelle, ainsi que les espaces agricoles périurbains, sont aujourd'hui complètement intégrés dans les politiques urbaines.

On voit de plus en plus apparaître des concepts nouveaux : « maillage naturel cohérent » pour Grenoble, « réseau d'espaces verts, conservation et reconstitution de grands ensembles naturels mis en réseau » sur Genève, ou encore « trame verte » sur Lyon.
La politique de Lille, basée sur une stratégie de « métropole verte » est certainement à ce niveau une des plus aboutie.

• Maintenir et préserver des espaces naturels résiduels

Cet objectif recouvre plusieurs aspects :

• La limitation de l'étalement urbain

Les phénomènes de métropolisation en cours sont marqués entre autre par une grande fluidité des échanges physiques et virtuels qui entraîne un étalement spatial de l'urbanisation et un mitage des espaces naturels et agricoles périurbains.

Le Parc de Miribel-Jonage (Lyon)

La volonté des Collectivités de contrôler cet étalement est aujourd'hui forte et vise :

- le maintien d'un cadre de vie de qualité ;
- la recherche d'un équilibre entre territoires construits et non construits ;
- la création d'une rupture entre première et deuxième couronne périurbaine ;
- l'arrêt des contours de la ville.

• Le maintien de la biodiverstité au cœur des métropoles

Les espaces naturels périurbains sont marqués en général par une grande diversité biologique.

Les interventions humaines relativement douces dans ces espaces ont permis à de nombreuses espèces végétales ou animales repoussées par l'agriculture et l'urbanisation de trouver dans ces milieux semi-naturels un refuge et une niche écologique.

Le Parc de Miribel-Jonage (Lyon)

Cette réalité est prise en compte dans toutes les agglomérations que nous avons visitées (Barcelone, Lille…).

• La protection de fonctions naturelles vitales

Les espaces naturels périurbains remplissent souvent des fonctions primordiales pour l'agglomération.
Le Parc de Miribel-Jonage à Lyon constitue ainsi à la fois un champ d'expension des crues, une ressource en eau potable pour l'agglomération lyonnaise et un lieu de production d'hydroélectricité.
Ces fonctions naturelles vitales poussent les Collectivités à prendre en compte ces espaces dans leurs documents de planification pour les préserver.

Le Parc de Miribel-Jonage (Lyon)

• Valoriser ces espaces

La valorisation des ENP pour les citadins vise des objectifs économiques, culturels et sociaux.

• Loisirs et détente de proximité pour des temps très courts tout au long de l'année

La diminution du temps de travail entraîne la montée en puissance des loisirs de proximité (de fin de journée et de fin de semaine) pour des temps très courts tout au long de l'année.
Les Collectivités se doivent de répondre à cette nouvelle demande en proposant aux citadins des espaces naturels pour les loisirs.
Ces espaces deviennent ainsi le lieu de conflits d'usages qui concernent notamment la prise en compte de l'environnement.

Le Parc de Miribel-Jonage (Lyon)

Le rôle social des ENP est très marqué.
Outre les fonctions traditionnelles de la ville qui viennent déborder sur ces espaces, ces derniers sont le receptacle de besoins tels que la pratique de loisirs sportifs, la promenade, le regroupement d'ethnies…
Ils acquierent de ce fait une valeur sociologique liée à ce qu'ils représentent pour leurs usagers.

- **Sensibilisation, éducation citoyenne à l'environnement / manifestations culturelles grand public**

L'Arche de la Nature au Mans, espace vert et naturel de 450 hectares, est un exemple très intéressant d'espace qui joue un rôle important en matière :

- d'éducation à l'environnement pour les scolaires et le grand public ;
- d'organisation de manifestations.

L'Arche de la Nature (Le Mans)

L'Arche de la nature dispose en effet toute l'année d'un programme d'activités riches et variées : fête du miel, journée des confitures, nuits du renard, chasse à l'œuf de Pâques, fête de la randonnée, journée des peintres…

A Lyon, les projets nature ont permis à la pédagogie de l'environnement de se développer dans les écoles de l'agglomération par des animations scolaires thématiques (ex : trésors de la nature, l'eau, lecture de paysage…) proposées par diverses associations (CORA, FRAPNA…).

- **L'agriculture périurbaine**

L'activité agricole est systématiquement prise en compte par les Collectivités en même temps que les espaces naturels. Les objectifs de cette prise en compte sont :

- de préserver et maintenir des espaces agricoles menacées par l'urbanisation et par l'absence de reprise des exploitations ;
- d'orienter l'activité de ces exploitations vers des circuits courts et vers l'accueil pour tirer parti de la proximité de populations urbaines.

Lyon

IV. Les outils de mise en œuvre

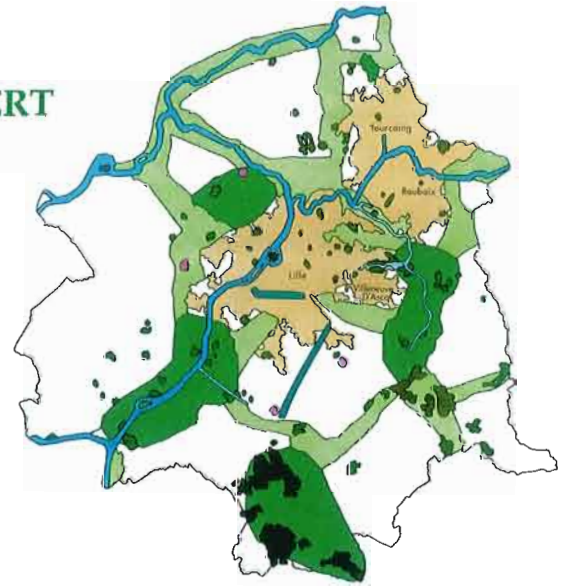
Les documents de planification et de réglementation qui fixent les grandes orientations de la politique des agglomérations en matière d'Espaces Naturels périurbains ne manquent pas (Schéma Directeur, Plan d'Occupation des Sols...). Ce sont plutôt les documents de référence adaptés à une analyse plus fine du territoire et définissant des projets de territoire qui font défaut.

4.1. Les documents d'orientation et de planification

La prise en compte des ENP dans **les documents d'orientation et de planification** est aujourd'hui systématique.
Il s'agit principalement des Directives Territoriales d'Aménagement et des Schémas Directeurs (SD) qui fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés et l'équilibre entre extension urbaine, activités agricoles et préservation des sites.

Le SD de 1997 de Lille a ainsi exprimé la volonté de l'agglomération d'arriver à 10 000 hectares de zone verte à vocation « récréative et paysagère » en 2015. Une Charte « Objectif Métropole Verte » précise cette stratégie à travers un objectif cartographié et une charte d'engagement unissant les principaux acteurs (Etat, Région, CG du Nord, Communauté Urbaine).

STRATEGIE POUR UN PLAN VERT METROPOLITAIN (depuis 1995)



- Les espaces verts existants
- Les futurs parcs métropolitains
- La trame verte
- Les axes majeurs à paysager
- Les cours d'eau à valoriser
- Les forts

Sur l'agglomération lyonnaise, le Schéma Directeur assigne des vocations à certains espaces : réserve d'alimentation en eau potable, base de loisirs, réserve d'espace de qualité, site naturel inaltérable...

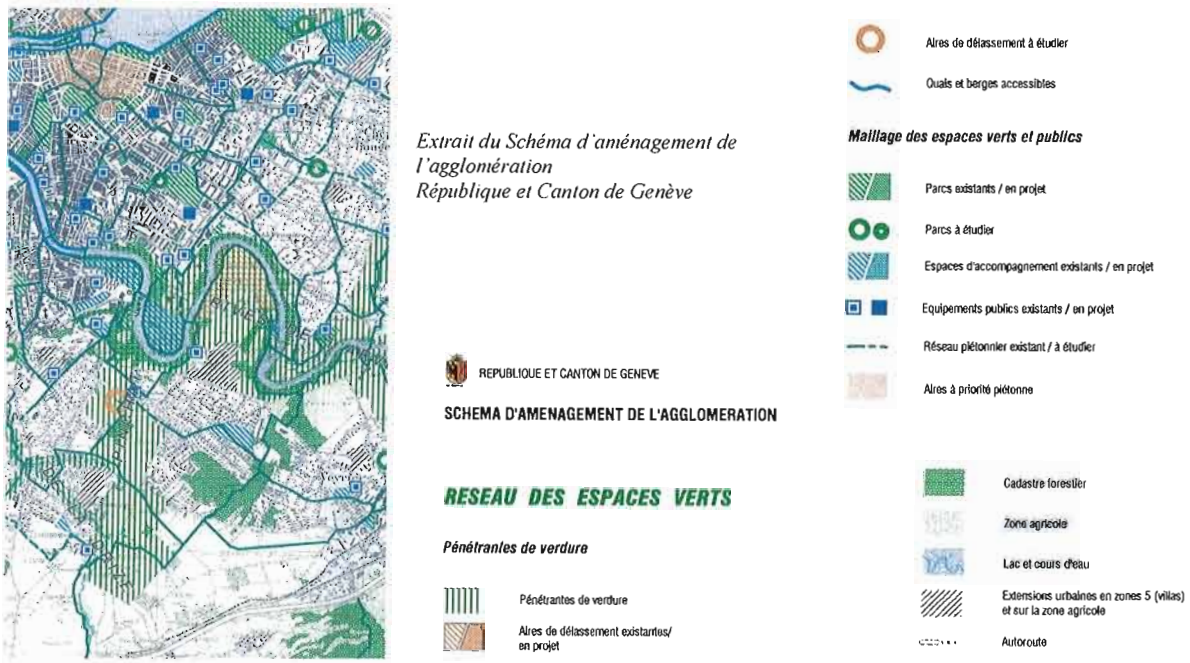
Sur Annecy, le SD identifie les forêts, les « espaces naturels sensibles » et les espaces structurants (agriculture, sites naturels inaltérables, espaces verts ou d'intérêt paysager), et développe les notions d' « amphithéatre » collinéaire, de coulées vertes et paysagères.

A Grenoble, le SD présente la particularité d'indiquer cartographiquement deux types de limites :

- les limites de principe, indicatives pour les POS qui peuvent en faire une certaine interprétation à l'échelle du parcellaire (caractère d'orientation) ;
- les limites stratégiques avec lesquelles les POS doivent être compatibles (notion de réglementation).

En complément de ce SD, un Plan Local de Gestion de l'Espace (PLGE) à l'échelle de la Metro définit les grandes orientations de l'aménagement à long terme. En particulier concernant les espaces naturels, il vise à créer des liaisons par un maillage naturel.

Le Plan Directeur Cantonal de Genève enfin énonce les grandes lignes de développement et les principes d'aménagement dans quatre grands domaines dont celui de l'espace rural et des milieux naturels. Dans ces derniers, toute opération risquant d'entamer un processus de mitage dans les grands espaces de plaine à forte biodiversité doit être empêchée et la préservation et la reconstruction des réseaux de milieux naturels terrestres et aquatiques doivent être promues.
Le Plan Directeur retient le concept d'un réseau d'espaces verts, de pénétrantes de verdure et de grands parcs. Ces pénétrantes (qui peuvent être des espaces agricoles) ne s'imposent pas légalement mais elles orientent les projets et les Plans Directeurs Communaux.



Extrait du Schéma d'aménagement de l'agglomération
République et Canton de Genève

Tous ces documents généraux sont certes théoriques, mais ils permettent de fixer les intentions politiques.

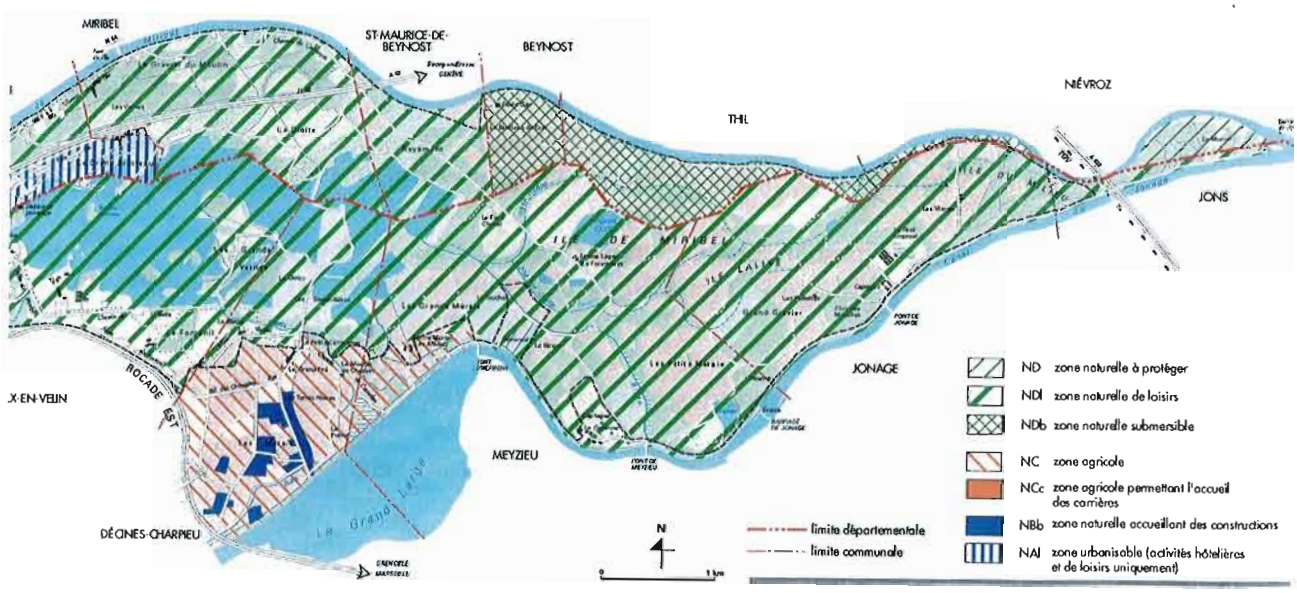
4.2. Les documents de réglementation

Les documents réglementaires se doivent de prendre en compte les orientations définies dans ces documents de planification, notamment en matière de protection des ENP.

Les Plans d'Occupation des Sols (POS), principaux documents réglementaires, recensent dans leurs cartographies les zones à vocation naturelle ou agricole (ND et NC) soumises à règlement. Il s'agit de zones protégées en raison de la qualité des sites, des milieux naturels, de la richesse des sols, des sous-sols et des paysages. Les constructions dans ces zones sont très limitées et réglementées.

Le POS de Chambéry par exemple, élaboré à l'échelle de la Commune, ne recense que quelques espaces boisés mais aucun espace naturel ou agricole.

A Genève, des Lois cantonales définissent de grands principes de protection (constructions, même agricoles, interdites sur 3 ENP) et précisent les orientations du Plan Directeur Cantonal.



Extrait du POS de l'Agglomération lyonnaise Secteur Est

A Lille, la Communauté Urbaine expérimente de nouvelles formes de règlement ND de protection autorisant une certaine constructibilité limitée à la valorisation des milieux naturels pour l'acceuil du public.

Tous ces documents réglementaires semblent de plus en plus protectionnistes avec par exemple l'augmentation des zones protégées ND (+ 1 000 ha à Lyon).
Mais ces documents ne peuvent être des instruments de protection que s'ils sont stables et à une échelle suffisante. **Le long terme dépend de la pérennité de ces documents.**
Or actuellement, les POS sont trop souvent modifiés et rarement intercommunaux.

Les Collectivités sont aussi amenées à favoriser ou à approuver la mise en place de mesures plus strictes de gestion : réserves naturelles, arrêtés de biotope, réseau Natura 2000 ...

En règle générale, on peut dire que ces outils sont nécessaires pour engager les mesures de protection des milieux, mais qu'ils sont largement inopérants pour contrôler la fréquentation du public.

4.3. La maîtrise foncière des ENP

Le niveau de maîtrise foncière publique est très différent d'une Collectivité à l'autre.

Certaines agglomérations ne possèdent pas le foncier des espaces naturels périurbains et n'éprouvent d'ailleurs pas le besoin d'en acquérir.
Leurs actions se font par voie réglementaire et juridique.
C'est le cas en particulier de Chambéry, Toulouse et Grenoble.

D'autres Collectivités ont acquis par le passé de vastes domaines naturels alors situés dans des secteurs ruraux.
C'est le cas de Lyon (domaines départementaux, syndicats mixtes créés ad hoc...), de Strasbourg (forêts rhénanes municipales...) et du Mans. **Ces Collectivités ont maintenant interrompu leurs acquisitions.**

Enfin, nous avons rencontré le cas de **Collectivités qui portent des projets nouveaux et souhaitent contrôler stratégiquement le foncier.**
Nous pouvons citer Lille avec la création de l'Agence des Espaces Naturels Métropolitains ou encore Bordeaux et son projet de Parc des Jalles.

Les acquisitions publiques de terrains sont donc faites en fonction de la sensibilité écologique et de la pression urbanistique exercée.

Parallèlement, certaines Collectivités mettent en place des **conventions d'usages** et des **partenariats de gestion** avec des propriétaires privés.
C'est le cas à Lyon où de nombreuses conventions ont été signées par le Syndicat mixte des Monts d'Or avec des agriculteurs pour l'entretien des espaces.
La Communauté Urbaine de Brest a elle aussi signé des conventions avec les propriétaires des terrains classés en zones ND au POS, conventions qui précisent les engagements des deux parties (reprise en gestion par les agriculteurs ou entretien en partie par la collectivité).

La maîtrise foncière est en fait toujours nécessaire, au moins pour partie, pour permettre le développement d'un projet de protection et de valorisation pour l'usage du public.

4.4. Les projets de valorisation

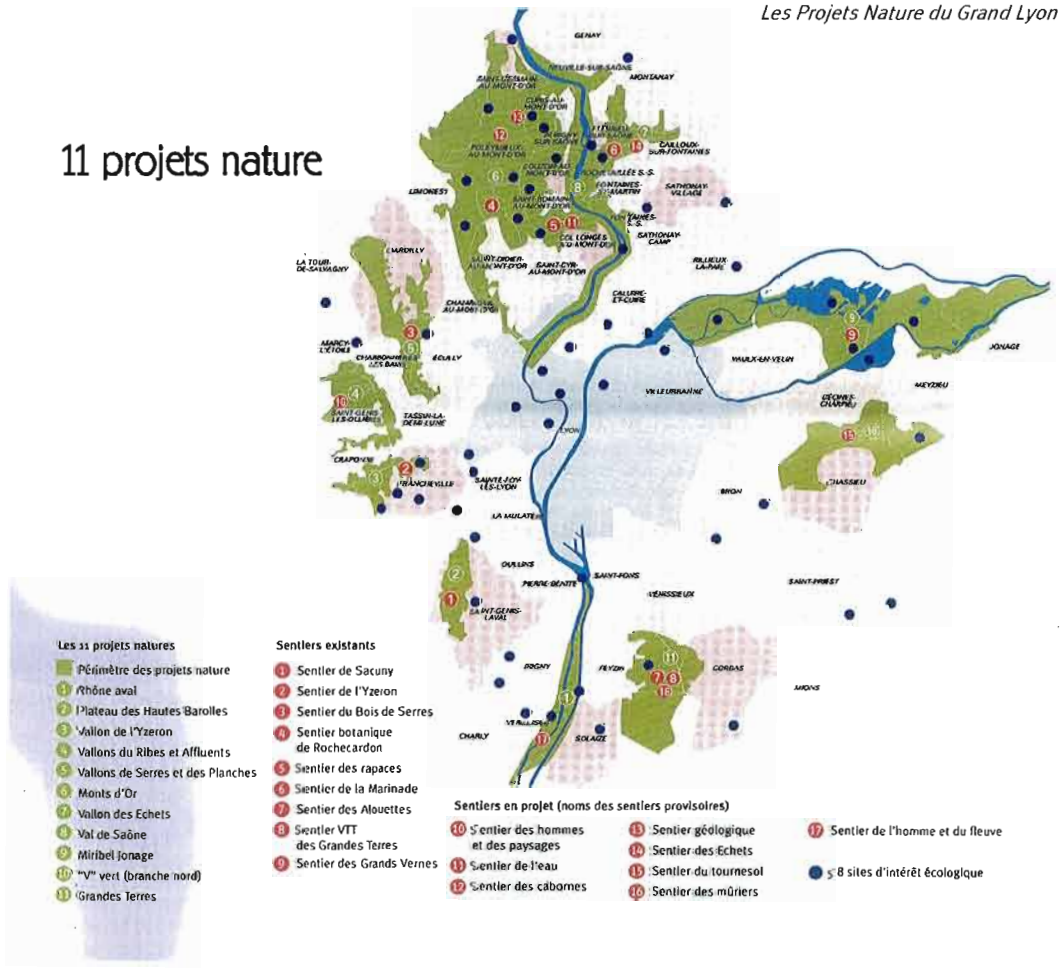
Si la réglementation permet la protection des Espaces Naturels Périurbains, elle ne peut en revanche jouer sur la fréquentation de ces espaces. Il faut donc dépasser cette réglementation pour passer à une phase opérationnelle de projets.
Car sans projet, les ENP peuvent devenir rapidement des espaces délaissés où se développent des activités marginales rejetées par la ville : campements temporaires, décharges....

La démarche de projet passe par une analyse du site, un inventaire du patrimoine et un diagnostic sur les usages et les moyens de protection des milieux naturels.
La détermination des enjeux locaux et la définition des objectifs d'agglomération permettent progressivement **l'émergence d'un projet et d'une maîtrise d'ouvrage identifiée**.

La mise en œuvre d'un projet qui associe des mesures de protection du milieu naturel et des équipements de valorisation, permet la **mobilisation de partenaires, l'adhésion progressive du public au projet et la définition d'une politique de gestion.**

Les projets nature du Grand Lyon vont en partie dans ce sens puisqu'ils définissent les destinations de ces espaces à travers diverses thématiques : agriculture, ouverture au public, pédagogie de l'environnement, protection des sites...

Les Projets Nature du Grand Lyon



Sur Chambéry, l'objectif est de favoriser une mise en valeur et une liaison entre les deux parcs régionaux situés aux portes de la ville pour favoriser un rééquilibrage ville-campagne.

Au Mans, les animations de l'Arche de la Nature sont développées autour de trois thèmes : l'eau (Maison de l'eau), le bocage (ferme de la prairie) et la forêt.

Le Parc naturel urbain de la Feyssine à Villeurbanne (Lyon) pour sa part se voit conférer un rôle de réintroduction de la nature dans la ville.

A Lille, sur le Parc de la Deûle, les acteurs locaux ont chercher à développer une image autour de l'agriculture et du tourisme

Enfin à Bordeaux, l'objectif du Parc des Jalles est de fédérer des projets éclatés puisque le Parc intercommunal relie une quinzaine de centres d'intérêts sur des thèmes différents ouverts au public.

La maîtrise d'ouvrage des projets est toujours publique et assurée par :

- une Commune ou Communauté de Communes ;
- un syndicat intercommunal (ex : Rhône Aval, Syndicat des Mont d'Or à Lyon) ;
- un Syndicat Mixte (ex : le SYMALIM au Parc de Miribel-Jonage à Lyon) ;
- une Communauté d'agglomération (METRO à Grenoble), Communauté Urbaine, un District Urbain…

Cette maîtrise d'ouvrage peut faire appel à une maîtrise d'ouvrage déléguée.

4.5. La gestion des sites

• La gestion institutionnelle des sites

Dès que les premiers éléments constitutifs du projet sont mis en place, il y a nécessité d'en assurer la gestion dans la duré.

La gestion de site recouvre des actions multiformes concernant le milieu (nettoyage, protection, entretien des espaces...), les équipements (gardiennage, maintenance, grosses réparations...) et l'accueil du public (surveillance, information-accueil, animations, services payants et gratuits...).
Au fil du temps, les préoccupations de gestion prennent de plus en plus d'importance.

L'étude a conduit à identifier trois modes d'organisation dans la gestion publique des ENP :

➢ **La gestion par les Services spécialisés des Collectivités maîtres d'ouvrage :**

⇨ services voiries, nettoyage urbain, police municipale, eau et assainissement, service environnement, écologie urbaine, service communication...

Ce mode de gestion conduit toujours à un émiettement des responsabilités et à des difficultés de coordination opérationnelle, voire à des conflits entre Services. Il constitue à notre sens une solution qui ne peut être que provisoire, car elle ne facilite pas le développement et la valorisation optimale des projets.

Ce mode de gestion se rencontre sur Genève où le personnel du Canton entretient les espaces boisés tandis que les Services des Communes gèrent les espaces verts.

➢ **La gestion intégrée de chaque site :**

Dans ce cas, le maître d'ouvrage met en place une structure ad hoc qui assure l'ensemble des missions d'exploitation.
Une direction unique coordonne au quotidien les interventions spécifiques (milieux naturels, gestion du public, infrastructures...) qui sont toujours en interactivités les unes avec les autres.

Plusieurs cas ont été identifiés avec leurs avantages et leurs inconvénients :

- gestion en **régie directe** par la Collectivité (Arche de la Nature/Communauté Urbaine du Mans. Parc de la Deûle à Lille/Syndicat Mixte. Parc du Rhône Aval à Lyon/Syndicat Mixte).

- **Gestion déléguée** totalement à un organisme extérieur (Parc de Miribel-Jonage à Lyon géré par une société d'économie mixte de droit privé. forêts de la Région parisienne gérées par l'Office National des Forêts...).

➢ **La gestion de tous les sites métropolitains par un organisme unique :**

nous avons identifié deux cas :

- Bruxelles avec l'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement (IBGE) ;
- Lille avec la création en cours de l'Agence des Espaces Naturels Métropolitains.

Dans ce cas de figure, la cohérence et la complémentarité des actions de développement et de gestion des espaces doivent être mieux assurées à l'échelle des métropoles.

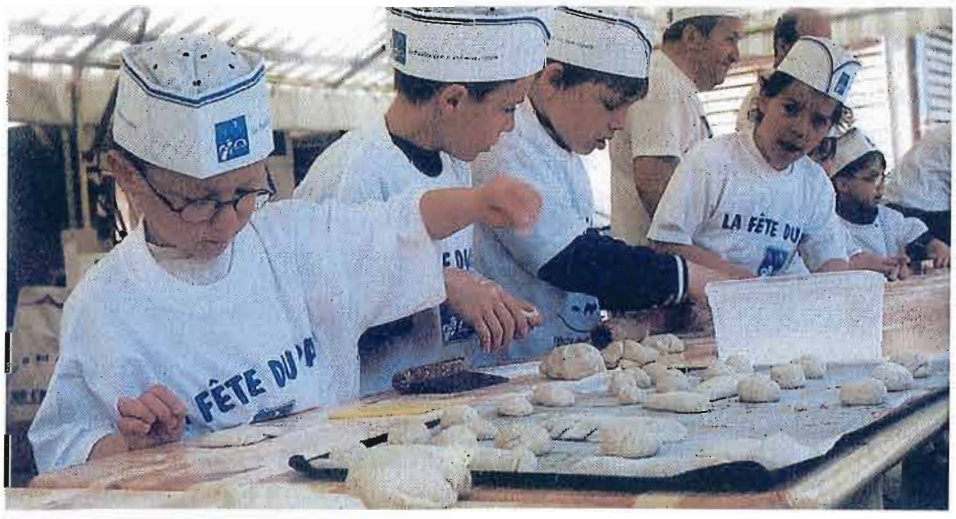
• La vie du site : animations et évènementiel

Les actions et évènements organisés sur les espaces naturels périurbains se rapportent le plus souvent :

- à la nature (pédagogie de l'environnement auprès des écoles et dans des centres de découverte, organisation de fêtes, de journées de découvertes…) ;
- au sport (organisation de marathons…).

L'implication du public dans l'animation des sites (comme dans la gestion et la protection), lorsqu'elle existe, s'appuie sur un partenariat avec les associations (associations de protection de la nature, pêcheurs/chasseurs, associations sportives, associations pro-fessionnelles…).

Ainsi au Mans, une trentaine d'associations et d'organismes (LPO, Société d'horticulture…) apportent leur passion et leurs connaissances de la nature tandis que l'Arche de la Nature apporte un cadre favorable à cette expression en prenant en charge les aspects matériels et financiers de l'animation ou de l'aménagement. Ces asssociations se réunissent régulièrement pour étudier et confronter des idées sur l'aménagement du site. Une fois par an, tous les partenaires se réunissent pour faire le bilan de l'année.



La fête du pain à l'Arche de la Nature (Le Mans)

A Collserola, la participation citoyenne passe par une organisation de bénévoles aux droits reconnus (formations, avantages sur les produits et services du Parc…).

La carte des volontaires du Parc de Collserola (Barcelone)

La gestion institutionnelle et la notion de vie du site sont donc les deux composantes indispensables pour garantir la fréquentation du site et son appropriation par le public.

• Les équilibres économiques / financiers et les ressources :

Les projets conduits sur les espaces naturels et agricoles périurbains font presque toujours l'objet de cofinancements publics.

Les Projets nature du Grand Lyon par exemple sont cofinancés par le Grand Lyon et le Département du Rhône (80%) et par les Communes (20%).
A Grenoble, la Région Rhône-Alpes cofinance la mise en œuvre du Plan Local de Gestion de l'Espace avec la Communauté de Communes de l'Agglomération Grenobloise.

Ces financements sont nécessaires car il ne peut y avoir d'équilibre financier dans la gestion de ces espaces à forte vocation sociale sur lesquels, en réponse à la volonté des Collectivités, l'accessibilité gratuite doit être préservée.

Seuls les Services commerciaux (délégués ou non) offerts sur les sites peuvent atteindre cet équilibre financier.

4.6. La mise en cohérence à l'échelle des Métropoles

Toutes les agglomérations souhaitent pouvoir mettre en réseau et coordonner la gestion de leurs Espaces Naturels. Cependant, cette démarche est encore souvent embryonnaire.
Seules quelques métropoles ont mis en place des outils opérationnels :

- **Les documents de planification des agglomérations annoncent en général une volonté de mise en cohérence de leurs ENP :**
  - maillage bleu et maillage vert à Bruxelles,
  - trame verte et plan bleu à Lyon,
  - maillage naturel cohérent pour Grenoble,
  - anneau vert de Vitoria et Barcelone....

- **Nous avons recensé peu de cas d'agglomérations ayant mis en place des politiques opérationnelles véritablement coordonnées.** Il n'existe pas d'instance unique de coordination réelle, à la bonne échelle, pour assurer les liaisons nécessaires entre espaces. Une démarche est engagée par le Grand Lyon avec la mise en place des projets nature. Mais cela ne concerne pas tous les espaces et tous les parcs (notamment départementaux).

- **Pour l'instant, seules Bruxelles et Lille int créé un organisme unique de gestion.**

La Région Bruxelles-Capitale a créé l'IBGE (Institut Bruxellois pour la gestion de l'Environnement) dont les missions sont multiples : octroi de permis d'environnement et de plusieurs catégories d'agréments et d'attestations, contrôle et surveillance du respect de la législation environnementale, observation de l'état de l'environnement, aménagement et gestion des espaces verts régionaux, sensibilisation à l'environnement des citoyens et entreprises...

La Communauté Urbaine de Lille a pris la compétence Espaces Naturels et créé l'Agence des Espaces Naturels Métropolitains qui regroupe un certain nombre de Syndicat (tous ne sont pas encore rentrés dans l'Agence). Cette Agence prend les décisions globale sur l'ensemble des espaces mais la gestion se fait toujours par site.

- **Certaines agglomérations ont mis en place une communication globale** qui ne traduit pas forcément d'ailleurs une gestion globale.
  C'est le cas du Grand Lyon qui communique sur l'ensemble des Projets Nature.
  C'est également le cas de la Communauté Urbaine de Montréal dont la stratégie de communication dynamique concerne l'ensemble des 9 Parcs-Nature de Montréal.

Conclusion

L'étude conduite par le Parc Nature de Miribel Jonage pour le compte de Fedenatur dans le cadre des phénomènes de métropolisation démontre la **place grandissante des espaces naturels périurbains dans les politiques publiques**.

A partir des situations géographiques et physiques variées, il ressort que **les ENP occupent une superficie importante** et qu'i**ls remplissent des fonctions vitales** pour les agglomérations.

Or l'étalement urbain des métropoles entraîne une perte de patrimoine naturel et des risques sur l'avenir des fonctions notamment agricoles et hydrauliques remplies par ces espaces.

C'est pourquoi, à tous les niveaux, Europe, Services de l'Etat, Régions, Départements, Agglomérations urbaines, les politiques de planification visent à protéger ces espaces : nous avons constaté, en France, un **renforcement récent des mesures réglementaires de protection**.

D'autre part, **le public citadin** fréquente de plus en plus ces espaces naturels de proximité qu'il considère importants pour la qualité de vie (loisirs, détente, hobbie, relation avec la nature...). Il **incite** donc **fortement à une politique de valorisation sociale et d'ouverture maîtrisée de ces espaces.**

Les réglementations d'urbanisme, dont la pérennité des effets n'est pas toujours acquise, ne peuvent, seules, assurer cette double garantie de protection des milieux et d'ouverture au public citadin.

C'est **pourquoi il est important et urgent de mettre en œuvre une politique de projets valorisants à l'échelle métropolitaine** qui oblige à passer en phase opérationnelle.

L'émergence de projets suppose toujours au minimum une maîtrise foncière et une maîtrise d'ouvrage publique identifiée.

Cependant, Fedenatur considère, à partir de l'expérience de ses membres, que ces conditions nécessaires demeurent insuffisantes pour garantir le développement durable de ces espaces naturels sensibles.

Il faut de plus une **démarche de développement de projet de qualité** :

- conception professionnelle (bilan écologique, diagnostic des usages, impact des mesures sur le comportement humain et la protection des espaces naturels...)
- prise en compte de la gestion opérationnelle dès le lancement
- partenariat avec les acteurs économiques et associatifs locaux étalé sur une longue période de maturation du projet.

L'étude de Fedenatur a mis en évidence que **seules quelques agglomérations sont véritablement entrées dans cette logique de projet**. Il manque très souvent une clairvoyance d'anticipation et une motivation politique pour favoriser l'émergence de projets à la charge financière des Collectivités.

Il apparaît souhaitable que cette prise de conscience s'opère à l'échelle de l'agglomération dans son ensemble et que les projets nature, coordonnés et mis en réseau puissent représenter une dimension majeure des plans de mandats métropolitains.
En effet, à travers l'harmonisation des approches sociales, économiques et environnementales, qu'ils assurent, ils constitueront dans l'avenir un maillon important des politiques de développement durable.

Au delà de l'approche métropolitaine**, Fedenatur souhaite favoriser l'émergence de politiques volontaires de protection et de valorisation de ces espaces au niveau national et européen, afin que les ENP soient reconnus comme partie intégrante des politiques urbaines.**