



Études d'opportunité et de faisabilité d'un Parc naturel régional sur le territoire de la Bresse Bourguignonne

## ANNEXE K

### Note technique sur l'articulation PNR/SCOT



# Note de synthèse

## sur l'articulation SCoT / PNR

Projet de PNR Bresse Bourguignonne | décembre 2021

### En résumé

La question de l'articulation entre SCoT et PNR se pose ici dans le cas particulier du projet de PNR de Bresse Bourguignonne en regard des SCoT existants. Cette situation d'articulation est assez commune puisqu'aujourd'hui la quasi-totalité des PNR se trouvent concernés par un ou plusieurs SCoT.

La réponse comporte trois dimensions complémentaires : politique, technique et juridique.

**L'articulation entre SCoT et PNR est d'abord politique** : expression d'une volonté politique et d'un besoin territorial, SCoT et PNR font partie de la famille des « projets de territoire », outils à disposition des élus locaux pour conduire leur action.

Lorsqu'ils se superposent, une articulation se doit d'être trouvée. Comme ils sont gouvernés, l'un comme l'autre, par et pour les mêmes élus locaux, ils ont vocation à harmoniser les orientations proposées.

**L'ambition technique** est de bonifier l'un par l'autre avec deux grandes options :

- Soit l'amélioration apportée ne concerne que la partie conjointe et se traduit alors dans des préconisations limitées aux communes concernées lors de la prochaine modification ;
- Soit les améliorations souhaitées sont considérées comme vertueuses pour tout le territoire et elles se traduisent alors par leur inscription dans la prochaine révision.

On observe que plus les équipes techniques en charge d'établir cette conformité se connaissent et ont l'habitude de travailler ensemble et moins il semble difficile d'opérer ces adaptations.

**D'un point de vue juridique**, les dispositions nécessitant une transposition dans le SCoT des contenus de la Charte des PNR relèvent principalement des questions paysagères, de Trames Vertes et Bleues, de protections des espaces agricoles, de maîtrise de l'étalement urbain et de qualité urbaine.

Le droit réduisait l'interaction entre SCoT et Parc naturel régional à une simple phrase : « transposer les dispositions pertinentes des Parcs naturels régionaux dans les SCoT » (Art. L. 141-10). Puisqu'aucune jurisprudence n'est venue préciser cette formulation de « transposition », il est habituel de considérer qu'il ne s'agit donc pas là d'un problème d'abord juridique mais principalement politique.

Le législateur et le pouvoir réglementaire appellent dorénavant à une convergence croissante de ces deux outils ; ils convergent aussi sur le constat qu'aucune recette miracle n'existe aujourd'hui et que toutes les occasions de croiser les documents doivent être expérimentées. La tendance convergente est encore confortée par la publication des deux ordonnances prévues à l'article 46 de la loi ELAN. Lorsque les deux fédérations (FPNRF et FNCoT) s'accordent sur la nature des enjeux entre eux, ils concluent que « transposer c'est avant tout dialoguer ».

La question de l'articulation entre SCoT et PNR se pose ici dans le cas particulier du projet de PNR de Bresse Bourguignonne en regard des SCoT existants.

La présente note s'appuie principalement sur un travail réalisé conjointement par la FPNRF et la FNSSCoT en 2017 intitulé « *SCoT et transpositions pertinentes des chartes de Parcs. Un exercice d'intelligence collective* » ([en PJ](#)), sur l'analyse des deux dernières ordonnances de juin 2020 en application de l'article 46 de la loi ELAN et sur la connaissance de la configuration locale en Bresse Bourguignonne.

Après avoir constaté la fréquence de cette situation, lié à la nature même de ces projets, nous présentons une réponse qui comporte trois dimensions différentes et complémentaires : politique, technique et juridique.

### Articulation PNR SCoT, une situation fréquente

La quasi-totalité des PNR se trouvent déjà actuellement concernés par des SCoT. Un inventaire effectué en 2017 ne comptait qu'une dizaine de Parcs non concernés par aucun SCoT. Ce chiffre a déjà diminué depuis. La perspective que tous les Parcs soient, demain, concernés par 1 ou plusieurs SCoT est certaine puisque les SCoT ont vocation à couvrir tout l'espace français. La superposition est d'ailleurs le plus souvent entre 1 PNR et plusieurs SCoT. Ce qui est normal puisque la logique de périmétrage des SCoT est plutôt celle des bassins d'emplois autour de grandes villes tandis que celle des PNR est plutôt celle des régions « naturelles » souvent interstices des dits bassins d'emploi. Parfois certains SCoT sont concernés par plusieurs PNR (comme c'est le cas de celui de la grande région grenobloise avec la Chartreuse et le Vercors).

L'exemple du PNR du Massif des Bauges est emblématique puisque celui-ci est concerné par 4 SCoT, dont 2 à forte dimension urbaine (SCoT Métropole Savoie avec Chambéry et SCoT du Bassin annécien) et 2 inscrits dans une dimension d'espaces intermédiaires (SCoT Arlysère de la Cluse de Savoie avec Albertville et SCoT de l'Albanais avec Rumilly). A ce titre, cette articulation, grâce aux PNR, participe d'un principe d'interSCoT. Elle permet une meilleure intégration des dispositifs de soutien aux territoires ruraux (et de montagne) en partie similaires bien que se situant dans les différents schémas délimités plutôt à partir des vallées.

### L'articulation entre SCoT et PNR est d'abord politique

L'un comme l'autre de ces deux outils d'aménagement porte des projets et est l'expression d'une volonté politique et d'un besoin territorial. L'un comme l'autre dispose d'une capacité de planification territoriale. Lorsqu'ils se superposent, une articulation se doit d'être trouvée. Comme ils sont gouvernés, l'un comme l'autre, par et pour les mêmes élus locaux, ils ont vocation à harmoniser les orientations proposées.

## Articuler les projets de territoire

La vocation des SCoT est d'être des documents de planification territoriale qui sont appelés de plus en plus à exprimer un projet de territoire. Ils le font dans leur Projet d'Action Stratégique (PAS, ex-PADD). Ils proposent des orientations politiques pour le développement et l'aménagement d'un territoire plus vaste que le territoire électif communal dont ils procèdent puisque les élus du SCoT sont élus au suffrage universel indirect à l'échelle intercommunale.

La vocation des Parcs est d'être des projets de territoire (Charte) à qui est associé un enjeu de planification territoriale (exprimé notamment dans le Plan de Parc qui est un des documents composant la Charte). Comme de nombreuses autres structures, dispositifs et programmes de développement territorial (PETR, Contrat de Ruralité, CRTE, ... jusqu'à LEADER), ils procèdent également d'une représentation au suffrage universel indirect puisque les élus sont choisis par les assemblées des différentes collectivités adhérentes.

L'un comme l'autre se doit donc d'articuler les projets des territoires qui les composent : communes et intercommunalités, mais aussi parfois dynamiques infra-communales et/ou supra-communales. Ils s'inscrivent ainsi l'un comme l'autre dans une nouvelle démarche territoriale à partir de territoires déjà existants. Au sein de la famille des « projets de territoire », ce sont des outils à disposition des élus locaux pour conduire leur action.

## Ressemblances et différences entre projet de territoire des SCoT et des PNR

Les SCoT ont vocation à couvrir l'ensemble de l'espace national et viennent donc, d'une certaine manière, compléter le principe du maillage intercommunal complet de la France à l'échelle intercommunale adopté en 2017. Ils possèdent quelques particularités en matière de :

- **Gouvernance.** Les SCoT sont mis en œuvre par un Syndicat Mixte dédié dans le cadre d'une compétence d'action publique déléguée par les intercommunalités adhérentes.
- **Principes d'intervention.** Ils doivent coordonner les politiques publiques territoriales, favoriser l'équilibre et la complémentarité des polarités urbaines et rurales, gérer de manière économe l'espace afin de limiter l'artificialisation des sols, œuvrer aux transitions écologiques, énergétiques et climatiques, construire une offre d'habitat, de services et de mobilités adaptés aux nouveaux modes de vie, contribuer par l'agriculture à la satisfaction des besoins alimentaires locaux, mettre en valeur la qualité des espaces urbains, naturels et des paysages.
- **Modalités d'intervention.** Ils sont d'abord des instances de dialogue interterritorial, d'harmonisation des décisions et de mise en cohérence des dispositifs. Les équipes dédiées sont en moyenne assez peu nombreuses car l'ingénierie est considérée déjà existante à l'échelle des EPCI.

Les PNR, au nombre de 58, couvrent un peu plus de 17% de l'espace français et près de 8% de la population. Quoique leur nombre progresse régulièrement, ils restent des territoires d'exception et d'expérimentation. Ils possèdent également quelques particularités en matière de :

- **Gouvernance.** Les Chartes de PNR sont mises en œuvre par un Syndicat Mixte dédié, dans lequel siègent toutes les collectivités adhérentes dont en premier lieu les

communes et leurs intercommunalités ainsi que la ou les régions mais aussi potentiellement les départements.

- **Principes d'intervention.** Les Chartes engagent leurs signataires. Les PNR ne sont dotés d'aucune compétence d'action publique (au sens de la décentralisation) mais chargés de 5 missions de développement écosoutenable (1), de protection des patrimoines naturels, culturels et paysagers à destination de leur mise en valeur (2), d'expérimentation à vue de généralisation (3), d'aménagement du territoire (4) et d'éducation à l'environnement (5).
- **Modalités d'intervention.** Toutes les actions déduites d'une Charte de PNR relevant d'une compétence d'action publique (telle que définie par le législateur pour la commune ou l'intercommunalité) devront être mise en œuvre par le Maire ou le Président de la communauté après délibération des assemblées compétentes. Les PNR n'ont pas vocation à porter des actions d'investissement par exemple, sauf si leurs adhérents (communes ou intercommunalités) le demandent. Avec leurs équipes d'ingénierie (environ 35 personnes en moyenne), les PNR sont donc d'abord des outils à disposition des communes et des acteurs socio-économiques du territoire.

## L'articulation technique est nécessaire

La mise en œuvre de projets de territoire articulés les uns aux autres nécessite une ingénierie comme cela est toujours le cas. Que ce soit avec les SRADDET, PCAET, PAT, LEADER, TVB, PDU, ... les PAS de SCoT comme les Chartes de PNR réclament beaucoup d'agilité pour coordonner, intégrer et rendre cohérente toutes ces politiques publiques.

Lorsqu'un SCoT et un PNR partagent une partie de leur périmètre, l'ambition technique est de bonifier l'un par l'autre avec deux grandes options :

- Soit l'amélioration apportée ne concerne que la partie conjointe et se traduit alors dans des préconisations limitées aux communes concernées lors de la prochaine modification ;
- Soit les améliorations souhaitées sont considérées comme vertueuses pour tout le territoire et elles se traduisent alors par leur inscription dans la prochaine révision.

### Durées

Les SCoT affichent un horizon à 20 ans et des bilans tous les 6 ans leur sont demandés. Ils peuvent être révisés ou simplement modifiés selon l'ampleur des ajustements souhaités.

Les PNR adoptent des Chartes pour des périodes de 15 ans et sont invités à des évaluations à mi-parcours, à l'occasion desquelles de nouveaux adhérents peuvent les rejoindre.

Bref, ils se ressemblent aussi du point de vue de la durée en réclamant à la fois une vision à l'échelle d'une ½ génération et une capacité à s'adapter en tant que de besoin.

### Qui prévaut sur qui ?

La grande question de la hiérarchie des dispositifs est souvent considérée comme une question plus technique que juridique. Jusqu'à juin 2020, la formulation de « mise en conformité » de l'un par l'autre réclamait effectivement de nommer celui « qui l'emportait ». Mais lorsque ce cas s'est rencontré, les équipes techniques en charge de rendre conforme l'un avec l'autre indiquent clairement la difficulté opérationnelle eu égard :

Études d'opportunité et de faisabilité d'un Parc naturel régional en Bresse Bourguignonne  
Rapport final – Annexe K

- aux différences de formulation,
- aux échelles différentes utilisées pour les préconisations,
- à la nature des enjeux exprimés dans les projets de territoire.

Plus les équipes techniques en charge d'établir cette conformité se connaissent et ont l'habitude de travailler ensemble et moins il semble difficile d'opérer ces adaptations.

### Ce sur quoi portent les principaux enjeux de transposition

Les dispositions nécessitant une transposition dans le SCoT des contenus de la Charte des PNR relèvent principalement des questions paysagères, de Trames Vertes et Bleus, de protections des espaces agricoles, de maîtrise de l'étalement urbain et de qualité urbaine.

Le code de l'urbanisme (Art. L.122-13) indique l'obligation pour les SCoT, six ans au plus après leur approbation, de procéder à une analyse des résultats de leur application, « notamment en matière d'environnement, (...) et de maîtrise de la consommation de l'espace ». Il semblerait alors pertinent de profiter de ce moment pour modifier, si besoin, les SCoT pour prendre en compte la Charte telle qu'elle sera en cours de rédaction ou déjà approuvée.

### L'articulation juridique est prévue

Pendant quelques années, un certain flottement s'était installé puisque le droit réduisait l'interaction entre SCoT et Parc naturel régional à une simple phrase : « *transposer les dispositions pertinentes des Parcs naturels régionaux dans les SCoT* » (Art. L. 141-10). Cela aboutissait donc déjà à un travail plus politique et technique que strictement juridique. La nécessité pour les communes de Parcs d'être également couvertes par un ou des SCoT est apparue tellement évidente que le législateur a rendu possible l'établissement d'un SCoT sur le périmètre d'un PNR (Article L. 144-1) à condition d'être intégré dans la Charte.

Sur les dimensions juridiques, puisqu'aucune jurisprudence n'est venue, pendant ces années, préciser ce qu'il fallait entendre par cette formulation de « transposition », il est habituel de considérer qu'il ne s'agit donc pas là d'un problème d'abord juridique mais principalement politique.

### Tendance convergente

Suite aux dernières lois incitant les collectivités territoriales à se saisir pleinement de l'enjeu des transitions climatiques, écologiques, énergétiques et finalement territoriales sans oublier l'enjeu du ZAN, le législateur et le pouvoir réglementaire appellent dorénavant à une convergence croissante de ces deux outils :

- sur le fond de leurs intentions de participer à l'intégration des dispositifs les uns dans les autres, sous l'appellation de mise en cohérence (qui est l'apanage des SCoT) ou de mise à l'agenda environnemental (qui est la spécificité des PNR) ;
- sur la forme de ces documents de planification qui doivent se conforter l'un et l'autre dans la recherche de solution inventive, adéquate et acceptable par les acteurs locaux pour résoudre spatialement la nouvelle répartition des activités ;
- sur le constat qu'aucune recette miracle n'existe aujourd'hui et que toutes les occasions de croiser les documents doivent être expérimentées.

## Principes juridiques de conformité, compatibilité et opposabilité

Le SCoT est régi par le code de l'urbanisme, le PNR par celui de l'environnement (L. 333-1 du code de l'environnement). D'un point de vue des normes juridiques, lorsqu'un PNR se crée ou se renouvelle, les SCoT concernés se doivent d'adapter, si nécessaire, leurs propres documents. Lorsque le PNR est déjà créé, toute création ou révision d'un SCoT le concernant doit prendre en compte la Charte. Ainsi énoncée, la règle juridique semble dissymétrique. Cependant, ce n'est pas le cas puisque le caractère d'opposabilité des deux documents n'est pas de même nature.

Depuis le Grenelle de l'environnement et la loi ALUR, les SCoT disposent d'un caractère intégrateur qui conduit, « *en présence d'un SCoT approuvé, à l'absence d'opposabilité directe de la Charte de Parc au PLU(i)* ». Les PNR ont donc un grand intérêt à voir cette compatibilité s'appliquer finement car sinon les Chartes des PNR ne trouvent pas aussi efficacement de débouchés concrets dans la constructibilité et l'affectation des droits d'usage des sols. Ce principe plaide donc encore une fois pour une lecture plus politique et technique que juridique de cette articulation.

## Les dernières évolutions juridiques

La tendance convergente est encore confortée par la publication des deux ordonnances prévues à l'article 46 de la loi ELAN.

L'ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCoT propose :

- un élargissement des périmètres pour associer systématiquement plusieurs EPCI ;
- un renforcement de leur dimension stratégique notamment sur les transitions puisqu'ils pourront dorénavant porter un PETR ou un PCAET ;
- des attentes fortes sur le dispositif ZAN ;
- une simplification du contenu des SCoT en renforçant leur dimension qualitative ;
- une analyse tous les 3 ans de leur compatibilité avec les documents nationaux ou régionaux ;
- la possibilité de porter un programme d'action en propre.

L'ordonnance n°2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme propose de :

- réduire le nombre de normes opposables afin de sécuriser juridiquement les actions ;
- limiter les obligations de compatibilité à prendre en compte dans les documents d'urbanisme ;

Entrées en vigueur en avril 2021, ces deux ordonnances ont remplacé la terminologie de « mise en conformité » par celles de « compatibilité » et de « prise en compte ». Cette modification, sans apporter le surcroît de précision parfois attendue par les services techniques, est en fait la confirmation que la nature de l'accord attendu est d'abord politique. La perspective d'une inspiration de l'un par l'autre s'avère vertueuse. En fonction de celui des deux documents le plus avancés, innovants, engageants, l'autre prend en compte son prédécesseur. Si le SCoT propose déjà des solutions vertueuses pour la maîtrise de l'étalement urbain, par exemple, avant que le PNR ne se crée, alors le Parc aura tout intérêt de s'appuyer sur cette expérience. A l'inverse, si le PNR propose dans sa Charte d'aller plus

loin sur un registre paysager, pour prendre un autre exemple, et que les élus du SCoT trouvent pertinentes ces propositions auxquelles ils seront nécessairement associés, alors ils peuvent décider de les appliquer sur l'intégralité de leur périmètre ou seulement sur les communes concernées.

Lorsque les deux fédérations (FPNRF et FNSSCoT) s'accordent sur la nature des enjeux entre eux, ils concluent que « transposer c'est avant tout dialoguer ».

#### Glossaire

CRTE	Contrat de Relance de la Transition Écologique
ELAN	Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi 23/11/2018)
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
FNSSCoT	Fédération Nationale des SCoT
FPNRF	Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France
LEADER	Liaison Entre Acteurs du Développement Économique Rural
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PAS	Projet d'Action Stratégique
PAT	Plan Alimentaire Territorial
PCAET	Plan Climat Air Énergie Territorial
PDU	Plan de Déplacements Urbains
PETR	Pôle d'Équilibre Territorial et Rural
PNR	Parcs Naturels Régionaux
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SRADDET	Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des territoires
TVB	Trame Verte et Bleue
ZAN	Zéro Artificialisation Nette