

# GUIDE GUÍA GUIDA



## métropole nature



*pour la gouvernance des espaces naturels métropolitains*

► Le Guide Métropole Nature, seconde publication du programme et document technique méthodologique destiné aux gestionnaires d'espaces péri urbains est complémentaire de la Charte Métropole Nature, instrument de référence à destination des différents acteurs de politiques publiques locales.



► Les travaux du programme INTERREG IIIB - Métropole Nature sont téléchargeables sur le site Internet trilingue :

<http://www.metropolenature.org>

Partant des expériences acquises avec de précédents programmes, INTERREG IIIB est initié par la Communauté Européenne pour la période 2000 - 2006. Il est destiné à encourager l'intégration socio-économique de l'Europe, améliorer la compétitivité régionale et maîtriser les transformations socio-économiques auxquelles sont confrontées de nombreuses régions. Ces objectifs doivent en particulier être réalisés par la collaboration transeuropéenne et la constitution de réseaux. (les lignes directrices de cette initiative communautaire INTERREG sont publiées au Journal Officiel des Communautés Européennes - 05/2000.)

MÉTROPOLE NATURE est un programme de recherche-action inscrit dans le cadre d'INTERREG IIIB. Il met en jeu une coopération entre des pôles d'acteurs espagnols, français et italiens et entend contribuer à la mise en œuvre des orientations du SDEC pour promouvoir un développement spatial équilibré et durable du territoire européen. Ses thématiques sont la gestion cohérente et les enjeux de planification et de projet des espaces naturels péri urbains. L'hypothèse partagée par MÉTROPOLE NATURE est que les oppositions, rural / urbain / ville / campagne, qui ont longtemps nourri les rhétoriques de l'aménagement ne sont plus de mise. Une telle représentation dichotomique masque la nécessité de l'intégration plus fine et plus complexe de ces espaces naturels péri urbains (ENP) dans des zones qui ne sont plus ni urbaines, ni rurales, au sens traditionnel du terme. Ensemble, ils participent au fonctionnement de la « ville », en font partie à part entière. C'est l'intégration de ces espaces à la ville qui est en jeu. Espaces à la fois fragiles et menacés, ils cristallisent les contradictions et les enjeux du développement durable. Mais ils sont précieux pour les populations, urbaines en particulier. Le projet s'intéresse à ces espaces non construits qui appartiennent à l'aire d'influence d'une agglomération, qui sont dans une aire métropolitaine. Une autre conviction de Métropole Nature est que les pratiques de l'aménagement, envisagées sous l'angle de l'action publique, doivent être reconsidérées, du fait même des évolutions métropolitaines (la métropolisation doit être envisagée comme un processus, une création continue et permanente).



# Métropole Nature

## Sommaire

▶ Chapitre 1 MÉTROPOLE NATURE <i>La gouvernance des espaces naturels métropolitains en question</i>	page 2	▶ Chapitre 8 LES INDICATEURS <i>Evaluer les espaces et les projets</i>	page 44
▶ Chapitre 2 LES MÉTROPOLES DU PROGRAMME <i>Situations diverses, enjeux communs</i>	page 10	▶ Chapitre 9 ESPACES NATURELS ET PROJETS MÉTROPOLITAINS <i>Construire une démarche de gouvernance</i>	page 52
▶ Chapitre 3 LES ESPACES NATURELS MÉTROPOLITAINS <i>Caractères et typologies</i>	page 14	▶ Chapitre 10 LES PROJETS LOCAUX <i>Garants de la pérennité des espaces naturels</i>	page 62
▶ Chapitre 4 ORGANISATION ET PLANIFICATION DU TERRITOIRE <i>Les systèmes administratifs nationaux</i>	page 20	▶ Chapitre 11 LA GESTION DES ESPACES NATURELS <i>Une nécessaire cohérence à l'échelle métropolitaine</i>	page 70
▶ Chapitre 5 LES PARCS <i>Des outils diversifiés pour les espaces naturels</i>	page 24	▶ Conclusion DES ESPACES STRATÉGIQUES <i>Les politiques européennes</i>	page 74
▶ Chapitre 6 FONCTIONS ET VALEURS DES ESPACES NATURELS <i>La multifonctionnalité, une richesse à valoriser</i>	page 28	Partenaires - Comité de rédaction - coordonnées	page 78
▶ Chapitre 7 ECOUTE ET IMPLICATION DES POPULATIONS <i>Prendre en compte la vie sociale dans les projets</i>	page 36		



Sud de la métropole Lyonnaise (f)  
Photo : F Guy - Agence d'Urbanisme

## Les espaces naturels, au coeur des métropoles européennes

Les territoires européens se structurent de plus en plus autour de métropoles, organisations urbaines polarisées ou multipolaires, regroupant une large part de la population et concentrant un grand nombre de fonctions (politique, administrative, industrielle, commerciale, bancaire, scientifique...).

Ces aires métropolitaines sont occupées par des zones bâties (habitat, activités économiques, infrastructures de transport...), mais aussi par des surfaces naturelles, agricoles et forestières, pouvant s'étendre sur des superficies considérables.

Ces espaces naturels ont longtemps été négligés par les acteurs de l'aménagement du territoire. Les urbanistes ne les considéraient que comme des vides dans l'espace urbain ; les naturalistes n'y voyaient qu'une « nature ordinaire » ne méritant pas d'être préservée ; les organismes agricoles ou sylvicoles s'intéressaient peu à ces espaces souvent marginaux en termes de production.

Depuis quelques années, l'importance de ces espaces naturels apparaît clairement. Il s'agit en effet de territoires multifonctionnels, rendant à la société des services très nombreux et souvent stratégiques. Ces espaces structurent toute l'aire métropolitaine et contribuent à lui donner une identité.

### Quelques définitions

#### • Ville ou métropole ?

Définir les zones urbaines n'est pas chose aisée. Leurs caractéristiques sont diverses : grandes cités entourées d'une couronne de communes périphériques ; « villes diffuses » articulées par une série de pôles urbains étroitement reliés entre eux, réseaux plus ou moins denses, « territoires dispersés », « villes à faible densité »... Les termes utilisés (métropolitain, périurbain,...) révèlent une difficulté réelle à définir la condition métropolitaine.

Cela dit, les métropoles présentent des caractères spécifiques par rapport aux autres villes. Comme toute ville, elles sont des lieux de concentration de richesses humaines et matérielles ; elles se distinguent des autres villes par un effet de seuil, mais surtout parce que cette concentration des biens, des échanges et des personnes s'organise sur des aires très vastes, souvent discontinues, et l'on a pu dire que nous avons très largement "changé de villes", puisque nous vivons aujourd'hui dans des territoires peu homogènes, distendus et que de nouvelles configurations urbaines s'esquissent.

#### • Espaces naturels...

Notre définition des espaces naturels est très large, puisqu'elle englobe les milieux naturels au sens strict (montagnes, marais, garrigues), les boisements, mais aussi les parcs urbains, délaissés industriels et zones agricoles. Ainsi défini, « l'espace naturel » correspond à l'ensemble des surfaces non urbanisées ni entière-

ment artificialisées (infrastructures de transport, industrie...).

### ... périurbains ou métropolitains ?

Le terme d'espaces naturels périurbains a été utilisé à l'origine du projet Métropole Nature. Il reflète bien la réalité de ces territoires aux limites de l'aire urbaine, ni réellement naturels ni réellement urbains. Par contre, ce terme masque deux points :

- Les espaces naturels ne sont pas situés seulement aux marges des aires urbaines ; certains sont situés à proximité immédiate des centres-ville, voire inclus dans la ville.
- Les métropoles se distinguent des autres villes par l'étendue considérable de leurs aires d'influence, incluant des surfaces agricoles ou naturelles importantes en termes de surface et d'enjeux.

Dans ces conditions, il apparaît plus pertinent de parler aujourd'hui d'espaces naturels métropolitains.

### • Gouvernement ou gouvernance ?

On peut définir le gouvernement urbain comme la façon de diriger la ville et son aménagement.

Sans entrer dans les débats multiples que soulève la notion, nous retiendrons ici que la gouvernance constitue une nouvelle approche du gouvernement des villes. Dans ce sens trois éléments majeurs concourent à sa définition :

- Le territoire-cadre de ce gouvernement n'est

pas un cadre figé et défini juridiquement, mais il est entendu comme une construction sociale qui n'est pas donnée a priori. Le territoire des politiques est l'espace défini par les acteurs eux-mêmes et le produit d'un «champ» de relations à base territoriale.

- L'ensemble des acteurs qui interviennent de façon conjointe et combinée sur ce territoire est appelé à construire et produire des politiques publiques. Ces acteurs peuvent ainsi suivant les cas, soit travailler sur des aires spécifiques du territoire métropolitain, soit définir des politiques de secteur : planification territoriale, mobilité, environnement, développement économique...

- Cette construction passe par des méthodes (concertation...) qui permettent d'élaborer une vision partagée, de construire un consensus et qui conduiront la définition de projets, à l'élaboration de politiques locales.

### La gouvernance, clé d'une prise en compte pérenne des espaces naturels

Après cette prise de conscience, les pouvoirs publics (Etats, collectivités locales) ont pris diverses initiatives pour préserver et valoriser

les espaces naturels : meilleure prise en compte dans la planification urbaine, création de parcs... Les résultats de ces actions sont toutefois bien loin de répondre aux enjeux en présence ; le grignotage et la dégradation des espaces naturels continuent inexorablement.

L'origine du relatif échec de ces actions peut être recherchée à différents niveaux.

Les décisions de protection des sites ont souvent été prises de façon unilatérale, sans association des usagers et autres acteurs locaux, ni réflexion sur le devenir des espaces protégés. Il en résulte une dégradation de sites non entretenus ni valorisés, voire une remise en cause de la protection de ces espaces ressentis comme peu intéressants.

Par ailleurs, les actions en matière d'espaces naturels sont conçues et mises en oeuvre à différentes échelles (de la commune à l'Etat), mais jamais à l'échelle de la métropole, ce qui conduit à une mauvaise analyse des enjeux en présence et à une absence de vision d'ensemble, en particulier en ce qui concerne les nécessaires connexions entre sites naturels.

Face à ces constats, il apparaît nécessaire de changer le mode de prise en compte des espaces naturels urbains et périurbains.

Mener la réflexion à l'échelle métropolitaine. L'aire métropolitaine constitue la seule échelle pertinente pour appréhender l'organisation et le fonctionnement des espaces naturels. En

l'absence d'institutions couvrant ces aires, la seule solution consiste en une collaboration approfondie entre tous les organismes concernés aux différentes échelles.

Passer du gouvernement à la gouvernance. L'inexistence d'un gouvernement métropolitain - ou sa faible légitimité - est une donnée constante malgré les configurations et les variations institutionnelles européennes.

Une des raisons de l'échec de l'instauration d'un gouvernement à l'échelle d'une métropole peut être trouvée dans le fait que, en règle générale, ce gouvernement a été imposé aux instances locales légitimes. On peut également se souvenir que de nombreux travaux ou études empiriques montrent que la thèse d'un gouvernement unique qui serait garant de l'efficacité de ses actions ne tient pas face à l'existence d'une pluralité de gouvernements.

Or, on assiste aujourd'hui en Europe à de nouvelles tentatives pour asseoir un pouvoir métropolitain, une gouvernance à cette échelle. Celles-ci s'appuient sur l'idée que toute recherche d'action cohérente à l'échelle métropolitaine ne peut être que le produit de l'ensemble des acteurs impliqués sur ce territoire. Selon cette thèse, l'instauration d'un gouvernement unique métropolitain ne peut être efficace étant donné la complexité institutionnelle à laquelle il faut faire face. Ce qui conduit à imaginer le développement de différentes formes de coopération et de concer-



Les régions européennes partenaires du programme  
Catalogne (E) Rhône-Alpes (F) Lombardie (I) Ligurie (I)

Carte : Communauté Européenne ©

tation entre les différents acteurs qui agissent à cette échelle.

Lorsque l'on considère la question plus précise de la préservation et de la valorisation durable des espaces naturels urbains et péri-urbains, on constate que :

- L'échelle métropolitaine constitue la seule échelle pertinente pour appréhender le maillage de ces espaces.
- Dans aucune ville, il n'existe d'institution couvrant l'ensemble du territoire métropolitain.
- Les actions sont la plupart du temps conçues et conduites séparément à différentes échelles (de la commune à l'Etat), dans une perspective de niveaux multiples de gouvernement. Il en est résulté une mauvaise analyse des enjeux en présence et une absence de vision d'ensemble, en particulier en ce qui concerne les connexions entre sites naturels. Face à ces constats, seule une prise en compte différente, une nouvelle approche de gouvernance peut garantir l'accroissement des valeurs des espaces naturels dans la vie des grandes métropoles européennes.

### Métropole Nature, un projet ambitieux

Durant trois années, par une démarche mêlant études et actions concrètes, le projet Métropole Nature a tenté d'expérimenter de

nouvelles méthodes d'action pour la gestion intégrée des espaces périurbains.

#### ► Les objectifs

Ces questions ont été traitées à travers deux dimensions principales:

- La liaison planification/projet urbain: Comment mieux intégrer les enjeux de développement durable dans les politiques de planification et dans les stratégies de projet ? Comment construire un système de suivi et de contrôle des différentes fonctions remplies par les espaces naturels périurbains dans l'équilibre écologique, environnemental, social, des zones métropolitaines ?
- Comment trouver des réponses adaptées aux enjeux de la gouvernance urbaine par une gestion coordonnée d'acteurs autour de projets communs ?

#### ► Les spécificités

Le projet se caractérise par trois points forts :

- La constitution de pôles locaux

Le partenariat constitué pour le projet (12 acteurs de trois pays européens) traduit, avec des nuances liées aux contextes locaux, cette volonté de se baser sur des réseaux d'acteurs et de construire des pôles locaux, prémisses d'une gouvernance locale sur ces espaces.

Trois catégories d'acteurs ont été privilégiées :

- Les « **décideurs** » : les collectivités locales sollicitées représentent la « zone métropolitaine » du territoire constituant le pôle, en ayant le souci de dépasser les limites institutionnelles classiques .
- Des « **professionnels** » : gestionnaires et développeurs de parcs périurbains, représentants d'activités économiques sur ces espaces (les agriculteurs, par exemple).
- Des experts, universitaires, spécialistes de ces questions : géographes, architectes, économistes, politologues, écologues...

Les usagers ou leurs représentants ne font pas partie du partenariat officiel, mais ils ont participé à la mise en oeuvre des projets pilotes.

### • L'effet réseau

Pour garantir son efficacité, le projet a été basé sur des réseaux existants : FEDENATUR (fédération européenne des parcs périurbains), réseaux de partenaires impliqués dans un précédent projet Interreg...

### • Une recherche-action

Une des caractéristiques principales du projet porte sur la volonté opérationnelle de la démarche.

Pour expérimenter des processus nouveaux de gouvernance, à travers des projets pilotes, deux échelles de travail ont été privilégiées :

- Celle de l'espace métropolitain, afin de travailler sur l'articulation entre planification et projet urbain. Cette échelle permet de tester de nouveaux modes de gestion globale et concertée des espaces naturels métropolitains dans le fonctionnement urbain ;
- Celle de micro territoires (parcs naturels, espaces localisés...) afin d'impulser une gestion collective par l'ensemble des acteurs – y compris les usagers - autour de projets communs.

En ce sens, ce projet peut s'analyser comme une recherche de nouveaux modes de faire qui, à travers une action transnationale intégrée, entend proposer de nouvelles méthodes d'action pour l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques publiques. Il pose le problème de la gestion des interfaces, tant au niveau spatial qu'institutionnel : quelles relations, quels modes de fonctionnement à court, moyen, long terme entre espaces construits et espaces ouverts ?

### ► L'espace d'étude

Le projet Métropole Nature porte sur 3 pays européens (Espagne, France, Italie) et cinq métropoles (Barcelone, Lyon, Grenoble, Milan, Gênes-La Spézia). (Les sites de Métropole Nature seront présentés dans le chapitre 2).

Le projet avait la volonté de **s'ouvrir à des territoires et à des expériences innovantes et des**

**compétences spécifiques, aussi** Métropole Nature a-t-il élargi son territoire à des partenaires européens situés en dehors de la zone Medocc. Ces partenaires associés ont été choisis pour leurs réalisations innovantes. Ces partenaires techniques appartiennent au réseau FEDENATUR. Il s'agit de l'**Agence Espace Naturel Lille Métropole**, de l'**Institut Bruxellois de Gestion de l'Environnement de Bruxelles Métropole**, de la **Direction Environnementale de la ville de Lisbonne**.

**Le projet ambitionnait aussi de travailler sur des périmètres urbains en s'affranchissant des contraintes institutionnelles.**

Métropole Nature envisage les bassins de vie du quotidien, les aires d'influence urbaine du pôle métropolitain. C'est ainsi que ce qui est appelé « pôle » dans le projet Métropole nature concerne la mise en réseau de trois groupes d'acteurs (décideurs, opérateurs et gestionnaires, experts) sur des territoires urbains « élargis » à l'aire d'influence urbaine de ces pôles. A titre d'exemple, l'aire métropolitaine barcelonaise considérée correspond à la moitié de la Province, soit la Députation, qui regroupe près de 70% de la population régionale.

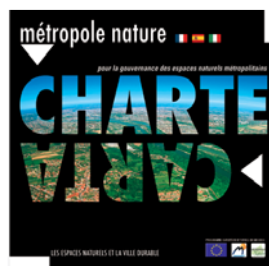
## La volonté de reproductibilité de l'expérience et de sa continuation

Les productions finales transnationales du projet sont au nombre de trois :

Un **guide méthodologique**, document destiné aux différents acteurs techniques (des collectivités locales, administrations, socio-professionnels, organisations non gouvernementales...).

Une **charte d'intention**, rédigée en français, espagnol et italien, destinée aux élus, préconisant une réelle gouvernance entre les différents acteurs concernés.

Un **site Internet**, trilingue lui aussi, "dynamique", c'est-à-dire relié à une base de données permettant la restitution des travaux du programme (compte-rendus des séminaires, documents téléchargeables...etc). Il est destiné à la consultation la plus large et la mise en réseau des acteurs.



[www.metropolenature.org](http://www.metropolenature.org)



Ces produits, résultats du projet commun des cinq pôles, ont pour objectif de constituer un outil de travail et de référence pour les décideurs et les gestionnaires des parcs et des espaces naturels métropolitains.

Dans le cadre de ce projet global, chaque pôle a développé des actions en fonction de son contexte local en suivant un programme de travail divisé en trois temps correspondant à des phases de **diagnostic de projet et de capitalisation du travail**.

### ► Diagnostic

Le pôle barcelonais a analysé le territoire à partir de micro projets, pour proposer un maillage d'espaces libres avec l'accord des communes impliquées.

Les deux pôles français ont conduit trois types d'études permettant d'identifier leurs espaces naturels métropolitains (description de l'armature verte, analyse multicritère des caractéristiques et des dynamiques de ces espaces, évolution d'occupation des sols, pression urbaine et démographique...), permettant de caractériser le système des acteurs impliqués dans la gestion et la planification des espaces naturels, et permettant de comprendre la «demande» des populations en matière d'espaces naturels.

Les pôles milanais et ligure, avec des méthodes spécifiques, ont construit un diagnostic

partagé avec les acteurs des territoires concernés (parcs périurbains).

Ces premiers travaux ont permis d'élaborer des documents, cartes, etc... (cartes de la connaissance pour la Ligurie, « taxonomie des caractères émergents des parcs : un outil interactif» pour le pôle milanais, CD-Rom pour Grenoble et Lyon, cartographie interprétant les informations du SIG...).

### ► Projets pilotes

Des projets pilotes ont été conduits suivant les cas, à l'échelle métropolitaine, à l'échelle des parcs étudiés, à l'échelle de micro territoires :

A titre d'exemples :

- Mise en place d'un système d'informations relié au projet urbain (à Barcelone, index de complexité urbaine et index de naturalité...).
- Appui méthodologique à la prise en compte et à l'émergence de projets communs pour les espaces naturels situés à l'interface de deux territoires administratifs.
- «Tables de travail» avec les acteurs impliqués dans les politiques des parcs.

### ► Capitalisation

- Charte sur la «gouvernabilité» (Barcelone).
- Guide méthodologique de la gestion concertée de micro espaces, exposition de 10 posters sur la charte de la gestion concertée

(Grenoble).

- Guide pour le «management soutenable» des réseaux des parcs de la province milanaise.

## Un guide pour aider les acteurs de la gouvernance

Le projet Métropole Nature a connu un foisonnement d'initiatives locales ou transnationales : études thématiques, rencontres... Les processus de gouvernance sont longs et complexes, ce qui demande du temps ; le projet Métropole Nature a plus initié des dynamiques qu'il n'a débouché sur des résultats opérationnels sur site, tant les processus de gouvernance demandent à s'inscrire sur une longue période.

Dans ces conditions, le programme ne pouvait pas aboutir à la fourniture d'un «livre» de recettes précises et applicables dans toute métropole européenne.

Cependant, il a permis de mettre en évidence un certain nombre de points importants et communs, que les acteurs locaux doivent connaître et prendre en compte.

**Ce guide est le résultat d'un travail collectif transnational.** Il a été élaboré à partir d'une démarche en plusieurs étapes :

- Travail au sein des pôles.

- Ateliers transnationaux thématiques permettant de dépasser le contexte local :

- Atelier 1. De la politique publique aux actions de développement local. Comment les espaces naturels en zone périurbaine participent au développement et à l'identité locale ?

- Atelier 2. Protection et gestion des espaces naturels en zone périurbaine : les indicateurs du développement durable.

- Atelier 3. L'échelle métropolitaine : politiques de concertation et construction des outils de coopération.

- Atelier 4. L'échelle micro-locale : politique de concertation et construction des accords.

- Mise en commun des réflexions au sein d'un comité de rédaction transnational

## Pour en savoir plus

- **Productions transnationales**

Métropole Nature a débouché sur la production d'études, de cartographies et de rapports, qui peuvent être demandés aux pôles ou téléchargés sur le site Internet de Métropole Nature :

<http://www.metropolenature.org>

- **Productions majeures des pôles:**

### Pôle de Barcelone

- Cartographie et analyse des espaces libres  
- Mise en place d'un système d'information et indicateurs relié au projet urbain et aux espaces naturels périurbains

- Elaboration d'un schéma du système d'espaces naturels et ruraux de la Région de Barcelone

- Charte sur la gouvernabilité

- Actes du Symposium International sur les systèmes d'espaces libres dans la structuration des aires métropolitaines. (Barcelone mars 2003).

### Pôle de Grenoble

- Identification des espaces agricoles, forestiers et naturels et de leur maillage (IGA- M. Vanier M. Esterni - CD-Rom)

- Analyse des politiques publiques et du système d'acteurs (A. Faure, Cécile Douillet-CERAT)

- Demandes urbaines en matière d'espaces naturels (O. Turquin, M. Esterni - IGA)

- Séminaire de présentation et des analyses sur le territoire grenoblois aux acteurs locaux (Grenoble septembre 2003).

- Projets pilotes :

- Gestion concertée de micro territoires (3 séminaires d'acteurs, évaluation de 8 projets d'aménagement et de gestion concertée-méthode "ECOSYS")

- Elaboration de la charte des espaces naturels (IGA)

- Schéma de maillage des espaces naturels  
- Soutien méthodologique (Agence d'urbanisme de Grenoble)

- Soutien méthodologique à l'élaboration du schéma de secteur des espaces naturels du Pays Voironnais (ADAYG)

### Pôle de Milan

- Analyse des "bonnes pratiques" de gouvernance des parcs périurbains (Provincia di Milano-Politecnico de Milan)

- Analyse du positionnement des acteurs (interviews et tables de travail) (Provincia di Milano-Politecnico de Milan)

- Elaboration du "Guide pour le management durable des réseaux des parcs de l'aire milanaise"(Provincia di Milano-Politecnico de Milan)

- Elaboration de la "Charte pour le management durable des réseaux des parcs de l'aire milanaise"(Provincia di Milano-Politecnico de Milan).

### Pôle de Ligurie

(Aire métropolitaine de Gênes – La Spézia)

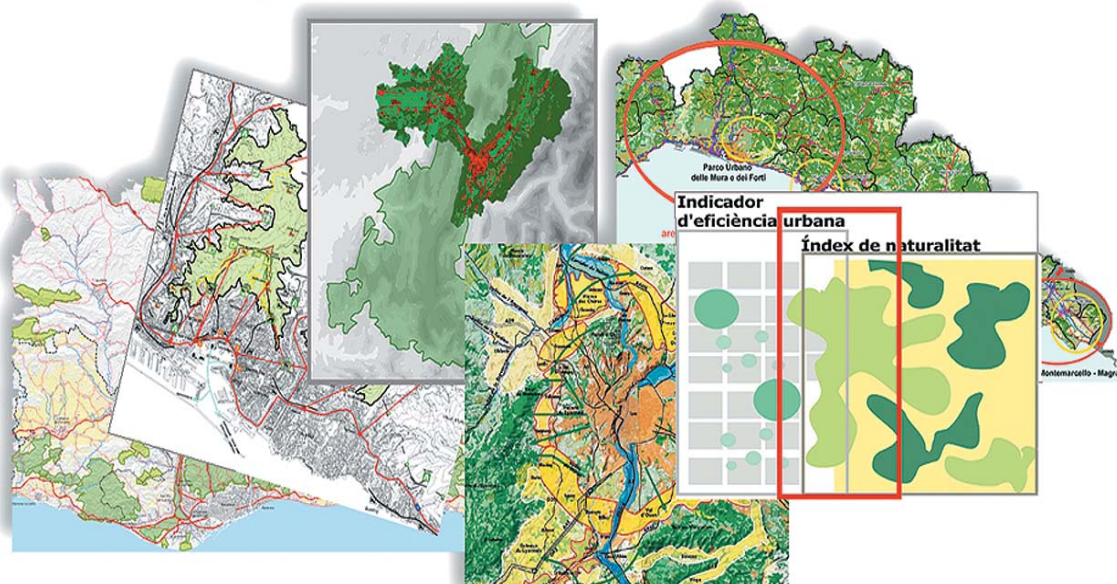
- Construction de la carte de la connaissance : groupes de travail pour une connaissance multidisciplinaire du territoire.

- Charte de la gouvernance des espaces

Projets pilotes :

- Projet d'itinéraires cyclables (Région ligure),
- Projet pilote pour la restauration de la Tour Quezzi (commune de Gênes),
- Certification environnementale (parc de





Montemarcello Magra),  
- Réglementation du Site d'Intérêt Communautaire (Natura 2000) du parc de Portofino.

### Pôle de Lyon

- Analyse multi-critères de dynamiques de l'espace lyonnais; description de l'armature verte (Agence d'Urbanisme du Grand Lyon).  
- Analyse du système d'acteurs dans la gestion et la planification des espaces naturels péri urbains (sur 4 territoires tests : coteaux du Jarez, îles et îlons du Rhône aval, Val d'Ozon et Balmes viennoises, île Crémieu/Catelan) (IUL, F. Scherrer et F. Paulhiac).  
- Enquête sur sites des attentes des usagers et des riverains.

### Projets pilotes :

- Prise en compte de deux espaces naturels partagés entre des territoires administratifs différents, et émergence de projets communs pour ces espaces.  
- Analyse du fonctionnement des 11 projets Nature du Grand Lyon pour en déterminer les éléments clefs de gouvernance.  
- Méthodologie de coordination des concertations institutionnelles et grand public de l'ensemble des 5 maîtres d'ouvrages partenaires du projet Anneau bleu.  
- Emergence d'une méthode de reconnaissance de la richesse naturelle d'un territoire.

### FICHE RÉSUMÉE DU PROGRAMME

**Chef de file :** Université Pierre Mendès France de Grenoble (Rhône-Alpes – France)  
Institut d'Urbanisme de Grenoble

**Partenaires du programme**  
Université Pierre Mendès France de Grenoble  
Institut d'Urbanisme de Grenoble (Rhône-Alpes – France)  
Josée Jeanneret  
josee.jeanneret@wanadoo.fr

**Région Rhône-Alpes** (Rhône-Alpes – France)  
Isabelle Herpin-Kay  
iherpinkay@cr-rhone-alpes.fr

**Communauté Urbaine de Lyon – Grand Lyon** (Rhône-Alpes – France)  
Véronique Hartmann  
vhartmann@grandlyon.org

**Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole** (Rhône-Alpes – France)  
Jacques Henry  
jacques.henry@la-metro.org

**Communauté d'agglomération du pays Voironnais** (Rhône-Alpes – France)  
Joel Graindorge  
joel.graindorge@paysvoironnais.com

**Association pour le développement de l'agriculture de l'Y grenoblois** (Rhône-Alpes – France)  
Serge Bonnefoy  
serge.bonnefoy@adayg-agriculture.asso.fr  
**Diputació de Barcelona**  
Martí Domènech  
domenechmm@diba.es

**Mancomunitat de Municipis de l'Àrea metropolitana de Barcelona** (Catalogne – Espagne)  
Jaume Vendrell Amat  
vendrell@amb.es

**Ajuntament de Barcelona**  
Salvador Rueda  
rueda@bcnecologia.net

**Consorci del Parc de Collserola** (Catalogne – Espagne) :  
Marià Martí Viudes  
mmarti@parccollserola.net

**Provincia di Milano** (Lombardie – Italie)  
Emilio De Vita  
e.devita@provincia.milano.it

**Parco Montemarcello Magra** (Liguria – Italia)  
Patrizio Scarpellini

direttore@parcommagra.it

### Procédure

Initiative européenne Interreg IIB, région Méditerranée occidentale (MEDOCC)

### Durée du programme

2002 - 2004

### Coût total du projet

1 935 922,50 euros

Participation FEDER : 885 147,50 Euros

### Temps forts du programme

Les séminaires transnationaux constituaient les temps forts du programme Métropole Nature. Ils étaient consacrés à la programmation, la production thématique et à la validation des travaux. Ils répondaient aussi à la volonté de collaboration transeuropéenne et la constitution de réseaux.

### Séminaire de Barcelone (mars 2003) :

Symposium international sur les systèmes d'espaces libres dans la structuration des aires métropolitaines.

### Séminaire de Milan (octobre 2003) :

Organisation du travail transnational et mise en place des ateliers transnationaux

### Séminaire de Gênes (mars 2004) :

Travaux d'élaboration du guide, travaux sur les échelles de projet, comparaison des modes de gestion des espaces naturels entre la France, l'Espagne et l'Italie.

### Séminaire de Lille (juin 2004) :

Séminaire sur la demande sociale et la gestion des parcs, rencontre Fédénatur

### Séminaire de Lyon (octobre 2004) :

Séminaire de clôture - Restitutions du programme. Présentation et signature de la Charte Métropole Nature

Métropole Nature

E-mail: [contact@metropolenature.org](mailto:contact@metropolenature.org)

<http://www.metropolenature.org>

Can Zam - Barcelone - Catalogne (Espagne)

Photo : Pôle de Barcelone du programme Métropole Nature



Feyzin - Lyon - Rhône-Alpes (France)

Photo : F. Guy - Agence d'Urbanisme

**Les cinq métropoles du projet montrent toute la diversité de l'organisation des espaces naturels et urbains.**

Pour plus d'informations sur le contexte institutionnel et réglementaire, le lecteur se référera au chapitre 4 (organisation et planification du territoire) et au chapitre 5 (les parcs).

### ► Barcelone (Catalogne)

Catalogne : 6 200 000 habitants

Agglomération : 2 000 000 habitants

Région métropolitaine : 4 200 000 habitants



**La métropole et ses espaces**  
L'aire métropolitaine de Barcelone est marquée par la présence de deux chaînes de montagnes parallèles, la Serralada prelittoral et la Serralada littoral qui délimitent la dépression tectonique du Vallès. La métropole se développe tout au long de la côte, de part et d'autre de la Serralada littoral ; elle englobe de vastes espaces boisés aujourd'hui protégés (parcs de Collserola, de Serralada littoral, Garraf...). La continuité n'est pas assurée entre ces parcs, du fait de l'extension urbaine. Dans les vallées, en particulier celle du Llobregat, quelques espaces agricoles et naturels subsistent, soumis à une forte pression mais partiellement protégés.

**La gestion des sites naturels**  
L'occupation humaine s'étant développée sur les plaines, plusieurs secteurs montagnards sont restés préservés. Il existe aujourd'hui 11 espaces protégés (dont des espaces agricoles) dans la région métropolitaine, appartenant au réseau Xarxa d'espaces naturels de la députation de Barcelone, pour un total de 100 000 hectares. Ces parcs sont gérés de façon directe par la Diputació de Barcelona ou par l'intermédiaire de syndicats.

### ► Lyon (Rhône-Alpes-)

Région Rhône-Alpes, départements du Rhône, de l'Isère, de l'Ain et de la Loire  
Communauté Urbaine de Lyon : 1 167 086 habitants

Aire métropolitaine : 4 500 000 habitants

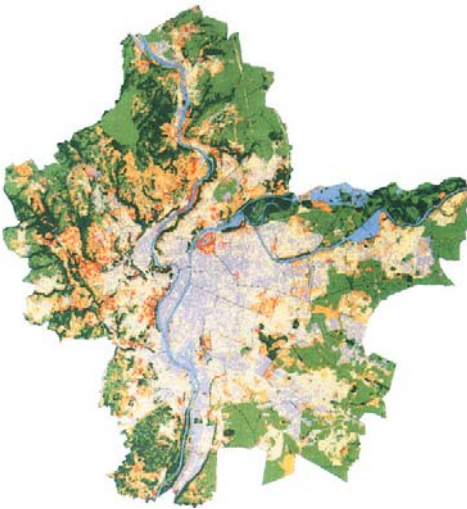
### La métropole et ses espaces

L'aire métropolitaine de Lyon présente des contraintes géographiques plus faibles qu'à Grenoble ou Gênes ; la ville de Lyon a pu s'étendre plus régulièrement. Les espaces naturels sont présents de façon diffuse, dans

des plaines inondables (Miribel-Jonage), des vallons escarpés ou des massifs boisés (ouest lyonnais, Monts d'Or). Une vaste zone de plaine céréalière existe encore dans la partie est de l'agglomération lyonnaise. Un peu plus loin de la ville, des régions en mosaïques agricoles et naturelles connaissent une forte

pression urbaine (Dombes, île Crémieu...).

A une cinquantaine de kilomètres, Saint-Etienne constitue un second pôle de développement urbain de la métropole lyonnaise, encastré dans le relief accusé du Pilat (1400



Agglomération Lyonnaise, Trame verte. Carte : Grand Lyon (mètres).

#### La gestion des sites naturels

Les vastes espaces de la périphérie de la métropole sont peu protégés, en dehors du Parc Naturel Régional du Pilat, en limite extérieure de l'aire métropolitaine.

Dans l'agglomération elle-même, les espaces naturels font l'objet d'une politique de conservation et de mise en valeur plus active. Trois syndicats mixtes ont été créés pour gérer des espaces naturels :

- le syndicat mixte des Monts d'or ;
- le syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion du parc de loisirs et du lac de Miribel-Jonage ;
- le syndicat mixte des îles et Lômes du Rhône, pour la gestion des berges du Rhône à l'aval de la ville.

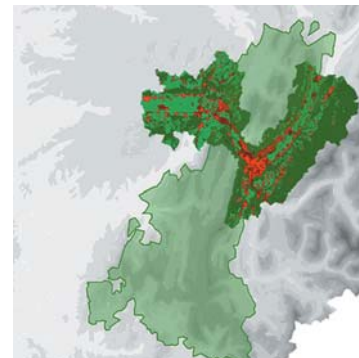
Plusieurs organisations intercommunales ont été montées, avec ou sans création d'un nouvel organisme, pour la gestion de territoires naturels, agricoles et forestiers situés sur plusieurs communes. La Communauté Urbaine de Lyon et le Conseil Général (par le biais de sa compétence en matière de gestion des espaces naturels sensibles) y participent.

La Communauté Urbaine de Lyon a aidé à la création de parcs-nature en zone urbaine (Gerland, Feysine, Portes des Alpes). Enfin, elle gère comme une réserve naturelle son principal champ de captage d'alimentation en eau potable.

#### ► Grenoble (rhône-Alpes)

Région Rhône-Alpes, département de l'Isère  
Agglomération : 400 000 habitants

Aire métropolitaine : 650 000 habitants



Carte : Pôle Grenoblois - Programme

#### métropole et ses espaces

Grenoble s'est développée dans la plaine des rivières Isère et Drac, au pied de massifs montagneux élevés (Vercors, Chartreuse et Belledonne, dépassant les 2000 mètres). La nature est présente jusqu'au centre de la ville

à travers les versants escarpés du Vercors, et de la Chartreuse. Les plaines ("Y Grenoblois") sont intensivement occupées par les activités humaines, mais elles conservent des surfaces agricoles (plaines céréalières) et naturelles (bords des cours d'eau : Isère, Drac). Une urbanisation diffuse progresse dans les villages de plaine et de montagne, jusqu'à plusieurs dizaines de kilomètres du centre de l'agglomération.

#### La gestion des sites naturels

La géographie explique l'existence de deux systèmes très contrastés. Les massifs montagneux du Vercors et de la Chartreuse sont couverts par des parcs naturels régionaux, plutôt tournés vers les parties centrales, les plus naturelles de leur territoire. Dans les vallées, les espaces agricoles ou naturels sont relictuels et soumis à une très forte pression urbaine ; ils font l'objet de différents projets de protection (Bois français) ou de gestion concertés des territoires (plaine de Crolles, vallée du Drac...).

#### ► Milan (Lombardie)

Région Lombardie

Commune de Milan : 1.256.000 habitants  
Aire métropolitaine (Province de Milan) : 3.707.000 habitants. (données 2001)

Parc Sud Milan - Lombardie (Italie)

Photo : Pôle Milanais - Programme Métropole Nature

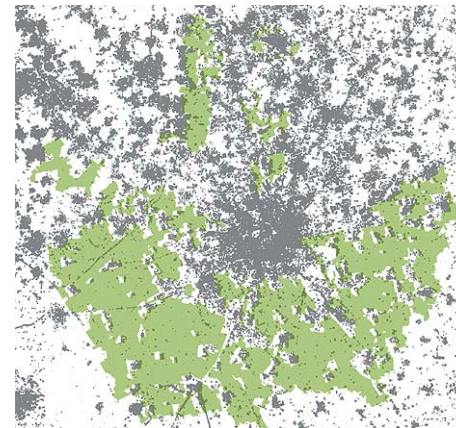


Latte - Ligurie (Italie)

Photo : Pôle Ligurie - Programme Métropole Nature

### La métropole et ses espaces

On peut résumer la région milanaise à une ville centrale aux multiples fonctions et activités de rang européen, reliée à de nom-



Les parcs entourant l'agglomération de Milan sont des pôles urbains plus petits et différenciés. Cet ensemble représente une aire polycentrique souvent désignée «aire métropolitaine», «ville région»... Les espaces naturels représentent des éléments essentiels de structuration du territoire de la métropole milanaise.

### La gestion des sites naturels

Les espaces naturels encerclent l'urbanisation milanaise; ils sont protégés, voire développés à travers différents parcs. Parmi eux, les parcs impliqués dans le projet de recherche

sont le Parc Nord de Milan, le Parc de la Groane, le Parc Sud de Milan, le Parc du Roccollo, le Parc du Grugnotorto, le Parc de la Brianza centrale.

### ► Gênes – La Spézia (Ligurie)

Région Ligurie

Agglomération des villes centres (Gênes + La Spézia) : 701 698 habitants

Aire métropolitaine : 878 082 habitants



### La métropole et ses espaces

L'aire métropolitaine de Gênes est marquée par le contact entre les Alpes ligures et la Méditerranée. La ville s'est développée tout au long du littoral.

Les espaces naturels correspondent aux massifs montagneux dominant la ville, marqués de profonds ravins. La côte est largement urbanisée, sauf dans le massif rocheux protégé de Portofino.

Plus à l'est, près de La Spezia, le parc de Montemarcello-Magra correspond à une "ville diffuse", ensemble de zones urbaines interconnectées. Des espaces naturels subsistent sur les bordures du fleuve Magra et les massifs de collines.

### La gestion des sites naturels

A proximité de la ville, le projet du Parc des Murs et des Forts de Gênes vise à préserver un patrimoine historique.

Le parc de Portofino constitue un espace exceptionnel sur le plan de la biodiversité, soumis à une pression considérable de la part du tourisme et de l'urbanisation.

Le Parc de Montemarcello Magra constitue un espace de gestion concertée du territoire, englobant des espaces agricoles, urbains et naturels.

### Conclusion

Les espaces pris en compte dans le projet Métropole nature présentent une grande diversité et des **caractères physiques** très marqués (zones côtières, montagnes...) qui conditionnent largement leurs fonctions dans la ville. D'une manière générale, les Espaces Naturels Métropolitains (ENM) sur ces territoires urbains occupent des surfaces importantes (entre 1/3 et 2/3 de l'aire urbaine entendue au sens large).

Un même contraste existe pour les **types d'occupation de l'espace** : espaces naturels de type urbain (jardins de villes...), plaines, forêts, espaces agricoles... Ainsi, l'agriculture périurbaine est très présente à Grenoble, Milan et Lyon, marginale à Gênes et à Barcelone.

Si l'on considère la question de la **maîtrise foncière** de ces espaces, on constate qu'autour de la métropole milanaise, les espaces naturels sont très largement de propriété privée. La collectivité n'y est propriétaire que d'une faible partie du foncier. Au contraire, les pôles de Rhône-Alpes sont dans une situation plus contrastée, avec des ENM de propriété publique et d'autres de propriété privée. Cette situation intermédiaire se retrouve dans la zone métropolitaine de Barcelone où le contrôle foncier public tourne autour de 20-30% de la totalité des espaces naturels.

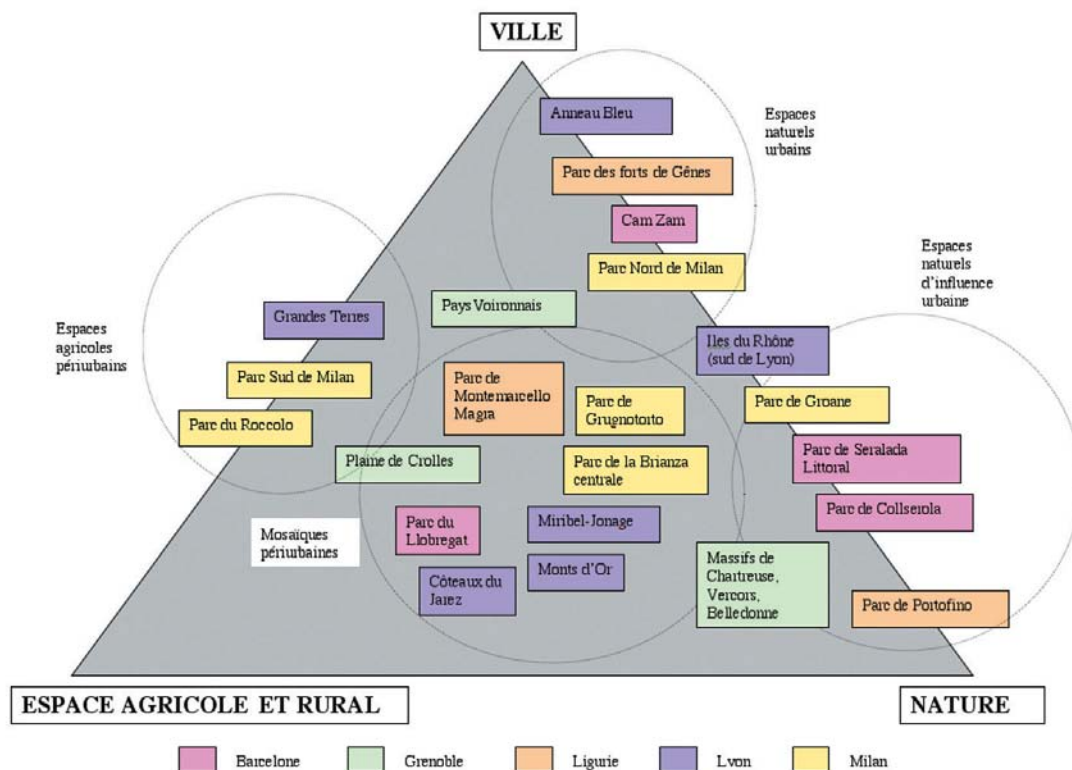
Pour les **modes de gestion**, on note également une situation contrastée avec, selon les cas, une gestion déléguée à un opérateur privé ou semi-public, une gestion publique directe opérée par une collectivité territoriale communale ou intercommunale (en Espagne et en France), départementale (Conseil Général en France, Provincia en Italie et en Espagne), ou régionale (Régione en Italie, Conseil Régional en France)...

Enfin, il faut souligner la variété des **situations**

**institutionnelles** : plus ou moins grande décentralisation autour d'unités régionales autonomes (Lombardie, Ligurie, Catalogne) ou plus faibles et moins stabilisées (Rhône-Alpes en France), institutionnalisation – ou non – pour la gestion des aires métropolitaines (Communauté urbaine de Lyon, Communauté d'agglomération de Grenoble, Mancommunauté de Barcelona, Provincia die Milano, Comune di Genova...). Le point commun de ces ensembles réside sans doute dans les mutations décisives qu'elles sont toutes en train de subir de façon accélérée.

Au-delà de cette diversité, le programme a montré de fortes convergences entre ces métropoles. Les espaces connaissent des points communs majeurs : importance des pressions urbaines, multifonctionnalité des espaces, montée en puissance de la volonté de préservation et de valorisation...

Les différentes démarches des pôles de Métropole Nature, quant à elles, se rejoignent largement sur les diagnostics et sur les axes de travail pour améliorer la gouvernance de ces espaces.



LES PRINCIPAUX ESPACES DE MÉTROPOLE NATURE

Longtemps, les notions de ville et de nature ont été considérées comme antinomiques. Dans les aires urbaines, les espaces non construits étaient vus comme des « espaces verts » (parcs, jardins), ou des espaces libres, disponibles pour l'urbanisation future.

Ces notions doivent être dépassées aujourd'hui, parce qu'il est désormais reconnu que des espaces naturels ou sauvages peuvent exister jusqu'au centre des cités, et qu'ils méritent bien souvent d'être conservés et valorisés. Dans le même temps, la vision de la ville évolue avec la modification des comportements.

La définition et la classification des espaces « naturels » s'avèrent nécessaires pour montrer toute la diversité des situations ; cette clarification devrait faciliter le dialogue entre acteurs de cultures variées (« espace naturel » n'a pas le même sens pour un écologue et pour un urbaniste !).

#### ► Des notions aux contours flous

Les définitions de termes tels que « espace naturel » ou « ville » n'ont rien d'absolu ; il apparaît donc souhaitable de raisonner avant tout en termes de gradients.

#### • De l'artificiel au naturel

Il n'existe plus, sur l'ensemble de la planète, d'espace totalement naturel, c'est-à-dire non influencé par l'homme. A l'inverse, les secteurs les plus aménagés des villes possèdent

des éléments « naturels » : climat, plantes et animaux colonisateurs...

Dans ces conditions, il convient de ne pas opposer artificiel et naturel, mais de **définir le degré de naturalité ou d'artificialisation de chaque espace**.

Dans le cadre de Métropole Nature, les équipes de Ligurie et de Barcelone ont mis en place des systèmes d'évaluation de cette naturalité (voir ci-après, chapitre 8 sur les indicateurs).

#### • De la ville à la campagne

Autrefois, les villes étaient entourées de remparts qui séparaient brusquement l'espace urbain de l'espace rural. Aujourd'hui, les limites des aires urbaines apparaissent de plus en plus floues.

Certaines villes possèdent dans leur tissu urbain des activités agricoles vivaces. A l'inverse, certains espaces situés à plusieurs dizaines de kilomètres des centres-ville sont profondément liés à la ville : lieux d'habitation des personnes travaillant en métropole, équipements au service des agglomérations (barrage de régulation des crues), etc...

La ville ne doit pas être perçue comme un espace limité, mais comme un système complexe aux limites multiples (administratives, fonctionnelles, visuelles...).

Les aires métropolitaines présentent des situations contrastées, en fonction de la taille des agglomérations ou du cadre naturel (la nature sauvage aux portes de la ville à

Grenoble, les plaines d'agriculture intensive au sud de Milan).

Cette diversité nous rappelle que la nature est largement à l'origine de la structure même de la ville. Elle participe également de façon fondamentale à l'identité des métropoles. Les métropoles se distinguent des villes moyennes par l'importance de leur aire d'influence sur les espaces environnants, mais également sur leur organisation. Il ne s'agit généralement pas d'un système simple (noyau urbain entouré de ceintures de plus en plus naturelles), mais de systèmes polycentriques (plusieurs noyaux urbains interconnectés mêlant leurs aires d'influence).



La «ville diffuse» du parc de Montemarcello Magra - Ligurie (I) (zones bâties en noir)

### Des typologies pour comprendre les espaces naturels

Quelques éléments peuvent aider à analyser et classer les espaces naturels dans toute leur diversité.

#### ► Les facteurs majeurs pour comprendre les espaces

Les espaces naturels que l'observateur perçoit aujourd'hui, avec leurs caractéristiques (occupation des sols, usages...), sont profondément liés à quelques facteurs clefs.

##### Le cadre physique

Le cadre physique influe beaucoup sur l'abondance et les caractères des espaces naturels. La présence d'espaces non construits s'explique généralement par l'existence de contraintes limitant l'urbanisation (relief, inondations...). Les régions montagneuses sont très riches en surfaces naturelles, même à proximité des centres-ville. Par contre, les régions de plaines connaissent une mise en valeur plus systématique de l'espace par l'urbanisation et l'agriculture.

##### La position par rapport à la ville

Les espaces naturels inclus dans le tissu urbain sont généralement soumis à une pression très forte (urbanisation, fréquentation), qui diminue en s'éloignant du centre de la métropole.

##### Le statut des espaces

Le statut foncier des terrains (propriétés publiques ou privées) explique largement le choix de gestion qui y sont faits.

##### La surface des espaces non urbanisés

Les taches non construites au sein de l'aire métropolitaine sont de superficies très diverses, depuis la parcelle jusqu'au vaste massif montagneux périurbain en passant par la friche industrielle.

#### ► Une typologie descriptive

La figure triangulaire ci-contre place les principaux sites de Métropole Nature au sein d'une typologie basée sur l'importance des influences urbaines, naturelles et rurales-agricoles. Les espaces sont caractérisés par l'occupation du sol, et par les autres indicateurs de l'influence urbaine : proximité au centre-ville, fréquentation... Cette approche permet de distinguer quatre grands types d'espaces :

- **espaces naturels urbains** : surfaces non construites (sauf ponctuellement), généralement de petite superficie, à la végétation largement d'origine anthropique (plantations) et connaissant une forte fréquentation.

- **espaces naturels d'influence urbaine** : territoires souvent plus vastes, plus éloignés de la ville ; la végétation y est peu anthropisée. La fréquentation peut être forte, mais souvent inégalement répartie. Les influences rurales sont faibles : pas ou peu d'agriculture ou de sylviculture productive.

- **mosaïques périurbaines** : espaces souvent vastes, marqués par la juxtaposition des sur-

faces naturelles, agricoles et bâties (habitat résidentiels, équipements de loisirs, infrastructures...).

- **espaces agricoles périurbains** : secteurs ruraux, dominés par l'agriculture ou la sylviculture productive. Les espaces naturels (bois, rivières...) représentent des surfaces plus ou moins importantes. L'influence urbaine se traduit par la pression foncière pour la construction, la fréquentation de loisirs.

Cette présentation est nécessairement simplificatrice ; chaque site constitue un ensemble d'unités souvent disparates. Ainsi, le parc de Portofino possède des surfaces très sauvages à haut niveau de naturalité, mais aussi des enclaves urbanisées.

#### ► Une typologie opérationnelle

Une autre typologie peut être esquissée en fonction des problématiques de valorisation et de gestion :

espaces locaux et micro-locaux : des surfaces "naturelles" existent partout dans les aires urbaines : jardins, bords de route, petits bois... Ces milieux peu spectaculaires peuvent représenter un enjeu d'aménagement, en offrant aux citoyens une nature de proximité. Certains sites de petite dimension (quelques hectares ou dizaines d'hectares) peuvent faire l'objet de projets locaux d'importance sociale et écologique.





Parco Portofino (I)  
Photo : Parco Portofino



Parco Agricolo Sud Milano (I)  
Photo : Programme Métropole Nature

espaces de liaison : certains espaces, éventuellement banals, présentent un intérêt particulier en tant que liaison biologique ou sociale entre des espaces de plus grandes dimensions.

“massifs” : la plupart des aires métropolitaines possèdent de grands espaces naturels homogènes : massifs montagneux, grande région agricole...

espaces de gestion : dans certains cas, l'unité des sites n'est pas constituée par la nature, mais par l'existence d'un projet de mise en valeur, d'une structure pour la gestion (par exemple, les parcs naturels dans les trois pays du programme Métropole Nature).

### Quelques enseignements

L'analyse des espaces de Métropole Nature permet de formuler quelques remarques générales sur les espaces naturels métropolitains, et sur la façon de les appréhender.

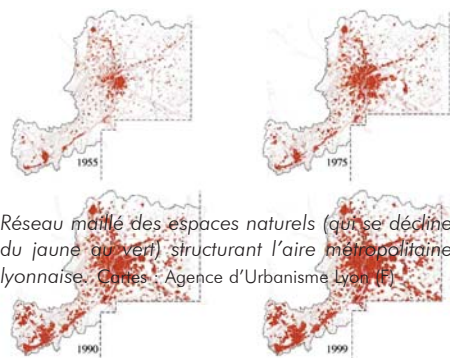
#### ► Des espaces à analyser sous tous leurs angles

Les espaces naturels métropolitains ne peuvent pas être abordés complètement par une seule approche thématique. Ils doivent faire l'objet d'une analyse globale, prenant en

compte toutes leurs dimensions, naturelle, socio-économique, administrative...

Le travail de la plupart des pôles a débuté par une analyse très globale de l'aire métropolitaine, avec des représentations cartographiques à l'aide d'un Système d'Information Géographique (SIG).

*La croissance urbaine de l'aire métropolitaine lyonnaise, des années 50 à nos jours.*



Réseau maillé des espaces naturels (qui se décline du jaune au vert) structurant l'aire métropolitaine lyonnaise. Cartes : Agence d'Urbanisme Lyon (F)

► Plusieurs échelles d'analyse

Toute politique globale en matière d'espace



table à l'échelle de chaque site, par exemple pour connaître la composition des écosystèmes.

► Des espaces formant systèmes

Les espaces naturels ne doivent pas être considérés isolément, comme des enclaves dans le tissu urbain. Ils constituent en réalité un réseau dont les unités sont reliées les unes aux autres par d'importants échanges (biologiques, hydrauliques ou sociaux) ; ils connaissent également des relations fortes avec les espaces urbains, ou avec les territoires situés en dehors de l'aire urbaine.

► Une organisation de l'espace sans rapport avec l'organisation administrative

Dans tous les cas étudiés, les limites administratives (intercommunalités, communes...) ne couvrent pas, loin s'en faut, la totalité de l'aire métropolitaine et des espaces naturels influencés par la ville. Cette situation conduit à des dysfonctionnements en matière de préservation et de gestion de ces espaces (manque de coordination entre organismes concernés, prise en compte insuffisante du caractère périurbain de certains espaces...).

Regió Metropolitana de Barcelona. Limits

administratiu

Carte : Parc de Collserola Barcelona (E)

Corine Land Cover, un outil pour une approche globale

Réalisée à partir d'images satellites, Corine Land Cover est une cartographie au 1 :100 000 de l'occupation des sols à l'échelle de l'Europe, selon 44 types. Ce projet, coordonné par l'Agence européenne pour l'environnement, est traité dans chaque état par des organismes nationaux.



fois valable qu'à l'échelle de l'ensemble des aires métropolitaines (la plus petite unité cartographiée représente 25 hectares).

L'interprétation de ce type de carte en termes de naturalité doit être réalisée avec prudence, selon des grilles adaptées à la situation de chaque ville (les bois de conifères sont naturels à Gênes, artificiels dans d'autres aires urbaines).

L'interprétation en matière d'utilisation de l'espace est également délicate ; autour de Gênes, on constate, par exemple, que les oliveraies corres-

pondent soit à des espaces agricoles productifs, soit à des espaces d'agrément dans les quartiers résidentiels.

Corine Land Cover  
L'exemple de Gênes (I)

Tableau des indices de naturalité

	Indice de naturalité
Territoires artificialisés	0,00
Mosaïques agricoles	0,10
Prés	0,20
Aires occupées par des cultures avec des espaces naturels importants	0,38
Espaces ouverts avec ou sans végétation	0,55
Landes herbeuses	0,64
Bruyères, végétation de bosquets et arbustes en évolution	0,79
Bois de conifères	0,84
Zones humides	0,94
Bois de feuillus, bois mixtes	1,00



St-Foy Lyon (F)

Photo : F Guy - Agence d'Urbanisme



Càrstic Barcelona (E)

Photo : Fedenatur (E)

### Mise en perspective

La diversité et la complexité des espaces non bâtis urbains et périurbains font toute la richesse de ces espaces, en rendant possibles des activités et des vocations multiples (cf chapitre 6 sur les fonctions).

Cette diversité doit être prise en compte dans leur aménagement et leur gestion. Il est impossible de raisonner en termes simples (zones vertes / zones urbanisées) ; il est au contraire indispensable de concevoir de multiples formes de protection, de mise en valeur et de gestion de ces espaces, adaptées à leurs caractéristiques (surface, position dans l'aire urbaine, degré de naturalité, fonctions...).

La diversité des espaces doit également être prise en compte en termes de gouvernance. La vision à l'échelle métropolitaine est fondamentale, en particulier en matière de réseaux d'espaces ; elle suppose une gouvernance dépassant les niveaux administratifs existants. Les projets de territoires doivent faire l'objet d'une gouvernance à une échelle adaptée à chaque situation.

### Pour en savoir plus

Différents documents peuvent être consultés sur le site internet de Métropole Nature :  
<http://www.metropolenature.org>

#### ► Cartes de la connaissance du pôle ligure

Collection de cartes illustrant toutes les facettes de la région génoise et de la région de La Spezia.

#### ► Méthode d'analyse des espaces à partir de Corine Land Cover (pôle ligure)

Cette cartographie est informatisée d'après image satellite. Le degré de naturalité des espaces peut en être déduit.

#### ► Glossaire sur les espaces naturels périurbains (pôle ligure)

Proposition de définitions de nombreux termes de base sur les espaces naturels métropolitains et leur gouvernance.

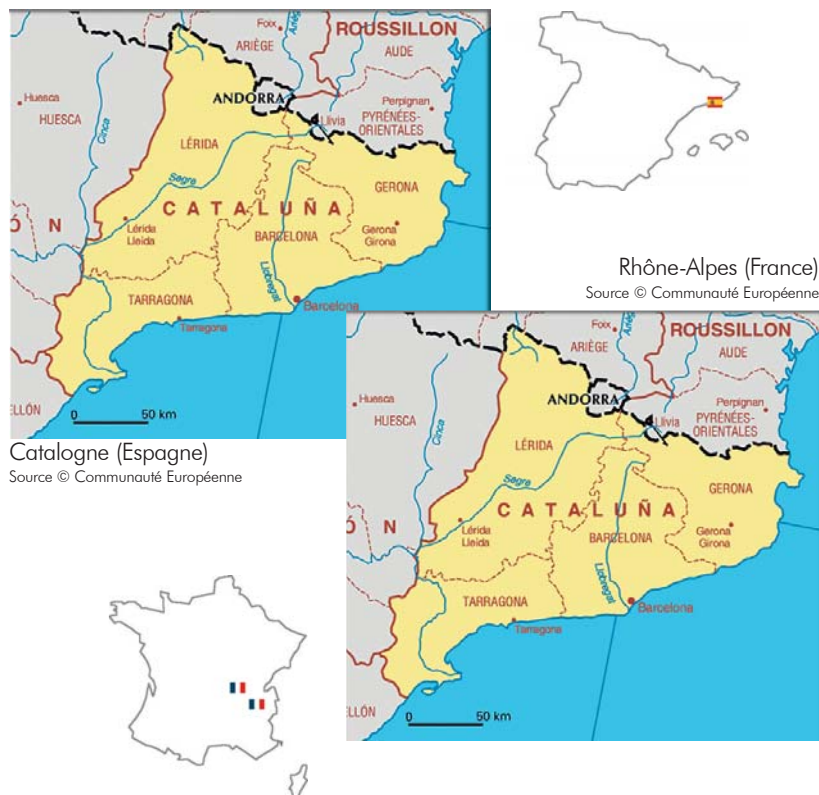
#### ► Typologie des espaces du pôle grenoblois

Etude menée dans la région urbaine grenobloise, recensant à la fois les types d'espaces dits « naturels », mais aussi les valeurs qui y sont associées et qui en font des enjeux dans la problématique de gestion des territoires.

#### ► Contribution de l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise au diagnostic des espaces naturels et agricoles périurbains



Analyse de la situation de la métropole Lyon-Saint Etienne, collection de cartes illustrant toutes les facettes de la métropole.



Rhône-Alpes (France)

Source © Communauté Européenne

Catalogne (Espagne)

Source © Communauté Européenne

LES RÉGIONS PARTENAIRES DE MÉTROPOLE NATURE

La prise en compte des espaces naturels métropolitains s'inscrit dans une organisation politique et administrative spécifique à chaque pays.

### L'Espagne



#### ► L'organisation du territoire

Depuis la constitution votée en 1978, l'Etat espagnol est organisé administrativement en 17 communautés autonomes (= régions) et deux villes autonomes (Ceuta et Melilla), ayant toutes un parlement propre et un gouvernement autonome, qui, dans le cas de la Catalogne, est appelé Generalitat. Le degré d'autonomie de chaque communauté varie selon l'ancienneté historique de la région ; le Pays Basque, la Catalogne, l'Andalousie et la Galice bénéficient de l'autonomie la plus développée. Certaines compétences sont gérées dans tous les cas par le gouvernement central.

Chaque région est divisée en une ou plusieurs provinces (50 au total), gouvernées par les Diputació. Le pouvoir de celles-ci est plus économique que politique. Elles ne sont pas élues au suffrage universel direct ; les représentants sont désignés par les communes. La Catalogne est divisée en quatre provinces: Girona, Barcelone, Tarragone et Lleida.

A partir de la loi d'organisation territoriale de la Catalogne (approuvée par le Parlement Catalan en 1986), la Catalogne devrait être divisée en 7 régions dont une serait la région métropolitaine de Barcelone (3200 Km<sup>2</sup> ; 4,2 millions d'habitants). Cependant, cette réforme n'a pas été mise en place.

Dans le cas de la Catalogne, chaque province est subdivisée encore en 'comarques' (cantons) Les conseils comarcaux, n'ont ni un pouvoir économique ni un pouvoir politique réel. Celle de Barcelone est divisée en 11 'comarques'.

Enfin, au niveau territorial inférieur, on trouve les communes qui peuvent s'organiser volontairement en Mancomunitat (communautés de communes). Les communes sont représentées par les maires et les adjoints. Dans le cas de l'aire métropolitaine de Barcelone, 31 communes forment la Mancomunitat de Barcelone (MMAMB ou AMB, membre du projet InterregIII B Métropole Nature).

L'État légifère au niveau du parlement central et approuve des « lois de base ». Par suite, chaque parlement autonome peut ou appliquer cette loi ou en adopter une autre, qui devra respecter la loi nationale.

#### ► La planification

La planification est de la compétence de la

communauté autonome (région) pour son territoire. La communauté autonome peut développer des plans généraux d'ordination territoriale affectant une ou plusieurs communes qui sont obligatoirement consultées. Le cas de la ville de Barcelone est particulier puisque la Generalitat (gouvernement de la Catalogne) a produit la Charte de Barcelone qui permet de gérer directement le développement urbanistique, sur les limites de son territoire.

Les infrastructures (autoroutes, routes, chemins de fer) affectant plusieurs Communautés autonomes sont de la compétence du gouvernement central, de même que le réseau de ports et aéroports commerciaux.

Les différents documents de planification :

- Loi du Sol (de l'Etat, loi de base) 1998  
Etablit les définitions juridiques des régimes du sol
- Loi d'Urbanisme (Catalogne) 2002 :
  - Plans Territoriaux des 7 régions catalanes)
  - Plans Généraux d'Ordination Municipale (dont les Plans Partiels de développement du sol urbanisable et les Plans d'ordination sectoriels)
- Loi d'Espaces Naturels

Des problèmes surgissent parce que certains plans sont antérieurs à l'approbation de la

nouvelle loi d'urbanisme (2002). D'autres problèmes découlent du changement de définitions des régimes du sol décrété par le gouvernement central.

### La France

#### ► L'organisation du territoire

On décrit le système décentralisé français (depuis 1982) comme un système à trois niveaux territoriaux : La Région (22), le département (100), la commune (environ 36 000). Chaque niveau est gouverné par un conseil élu au suffrage universel (conseil régional, conseil général, conseil municipal). A chaque niveau territorial sont attribuées des « compétences » (attribution juridique de pouvoirs délégués par l'Etat aux niveaux décentralisés), qui sont les mêmes dans toute la France. Pour le niveau régional, les principales compétences sont le développement économique, la formation professionnelle et l'aménagement du territoire. Pour le département, ce sont les affaires sociales et le développement rural. Pour la commune, l'urbanisme et la gestion du territoire communal.

Pour tenter de gérer politiquement et spatialement de façon cohérente le territoire urbanisé («aire urbaine», «territoire métropolitain»), on a progressivement développé un

système de gestion intercommunale. Ces syndicats intercommunaux ne constituent pas des niveaux politiques (pas d'élection au suffrage universel), mais ils prennent de plus en plus d'importance. Toutes les compétences concernant la planification sont progressivement déléguées par les communes au niveau intercommunal.

La création d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est un acte volontaire des communes qui décident du type de syndicat à créer. Il existe plusieurs EPCI : la Communauté Urbaine (une dizaine), la Communauté d'Agglomération, la Communauté de Communes.

#### ► La planification

Des textes récents ont introduit une nouvelle démarche pour l'aménagement du territoire, tentant de transformer les anciens outils de droit d'occupation des sols en outils de réflexion pour l'organisation et la gestion de l'espace.

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT). Le SCOT (évolution du Schéma Directeur) est un document d'aménagement sur le moyen et long terme permettant à un groupement de communes de prévoir une stratégie globale d'aménagement et de renouvellement pour une unité physique (une vallée, un massif montagneux), une agglomération urbaine.... Ce document doit viser à limiter l'extension urbaine par une restructuration des espaces,

mettre l'accent sur ce qui donne une cohérence à l'espace délimité, harmoniser plusieurs politiques sectorielles. Il ne fixe pas la destination générale des sols et peut être complété par un schéma de secteur. Un SCOT approuvé devient opposable et s'impose à différents documents, dont le Plan Local d'Urbanisme, les programmes Locaux de l'Habitat, les Plans de Déplacement urbains...

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU, évolution du Plan d'Occupation des Sols). Le PLU est un document fixant les règles d'occupation du sol. Il traduit un projet de développement et de mise en valeur d'une commune ou d'un groupement de communes. Le PLU repose sur un diagnostic préalable et doit présenter un Projet d'Aménagement et de Développement durable (PADD) définissant les orientations générales d'aménagement retenues pour l'ensemble de la commune ou du groupement de communes (quartiers à restructurer ou à réhabiliter, fonctions de centralité à développer, traitement spécifique de certains espaces, nouveaux sites urbains...). L'organisation de la structure urbaine est privilégiée par rapport à la notion de constructibilité des sols.

Le PLU doit être compatible avec le SCOT et quelques autres documents d'aménagement du territoire dont les prescriptions d'aménagement des parcs nationaux et les chartes des parcs naturels régionaux. Le règlement et les documents graphiques du PLU sont oppo-



sables à toute personne publique ou privée pour les travaux de construction.

Le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) : La Loi sur l'Aménagement du Territoire (LOADDT) attribue un rôle majeur à la planification et à l'organisation du territoire en définissant des rôles respectifs à l'Etat et aux collectivités territoriales. L'échelle nationale et l'échelle régionale sont articulées à l'échelle européenne (SDEC).

Les SRADT élaborés par les Conseils Régionaux assurent, d'une part, la mise en cohérence au niveau régional de la politique de développement et d'aménagement du territoire élaborée par l'Etat (Schémas de services collectifs) et traduit, d'autre part, les orientations générales de la Région dans lesquelles s'inscrivent les projets de développement du territoire à l'échelle infra régionale (pays, parcs, agglomérations....).

### L'Italie

#### ► L'organisation du territoire

L'Italie est divisée en régions, provinces et communes.

Le système italien est un système décentralisé qui donne un pouvoir normatif aux Régions. Ces pouvoirs ont été renforcés au fil du

temps, en particulier par plusieurs textes législatifs de 1997.

Introduite en 2001, la nouvelle version du chapitre 5 de la constitution italienne (la partie qui concerne les pouvoirs et les responsabilités des autorités locales) ne donne pas seulement des pouvoirs législatifs au gouvernement central mais aussi aux régions. Elle liste les sujets sur lesquels le pouvoir est détenu exclusivement par le gouvernement central et ceux où les législations régionales s'intègrent dans des principes généraux fixés par le gouvernement central. L'aménagement et l'environnement font partie de cette seconde catégorie.

Il y a deux sortes de Régions en Italie : les régions « ordinaires » (15) et les Régions à statut spécial (5) dont le pouvoir législatif et l'autonomie sont plus étendus.

Cette réalité institutionnelle empêche de dresser un tableau général de la situation italienne.

On peut donner l'exemple de la Région ligurienne où l'on constate que:

Selon la loi régionale ligure (LR 12/95) les "Parcs" (sortes de syndicats intercommunaux institués par les Régions) se voient attribués des compétences en matière de protection et de gestion de l'environnement et des compétences sur la planification.

Les communes, à l'inverse, exercent toutes les fonctions administratives et de service à la population sur le territoire communal, sauf retrait exprès de compétences par l'Etat.

Dans le domaine environnemental, les communes peuvent initier en interne leurs propres instruments de planification sur certaines zones (par exemple, le Parco delle Muri e dei Forti dans la commune de Gênes) sans avoir la compétence expresse de développement économique sur cette zone.

### ► La planification urbaine

La législation nationale sur les autorités locales donne aux provinces la responsabilité de préparer les plans coordonnés qui constituent le cadre des plans locaux adoptés par les municipalités.

Au niveau local, les Plans de Régulation Général (PRG) sont établis depuis le premier Acte d'Aménagement Urbain de 1942. Le PRG est l'outil des autorités locales pour déterminer les droits et les devoirs concernant les fonctions urbaines et les usages (par le moyen du zonage) et pour diriger le développement futur (le plan urbain général doit orienter la ville de demain).

Des réformes législatives récentes, initiées par différents gouvernements régionaux, ont introduit de nouveaux instruments de planification au niveau local, changeant la nature et les fonctions du vieux PRG.

En ce qui concerne la Région ligure, la loi régionale ( LR 12/95) a défini les compétences des Parcs Naturels Régionaux en

matière de planification. Un premier plan vise à définir par zonage les protections : réserves totales, zones contigües, zones de développement, etc..., alors que le Plan pluri annuel socio-économique (PPSE) est celui qui régule et définit éventuellement les projets socio-économiques et promeut les activités de développement socio-économiques des communes résidentes qui participent à cette élaboration.

Ces deux instruments s'imposent à tous les autres instruments de planification existant sur ce territoire.



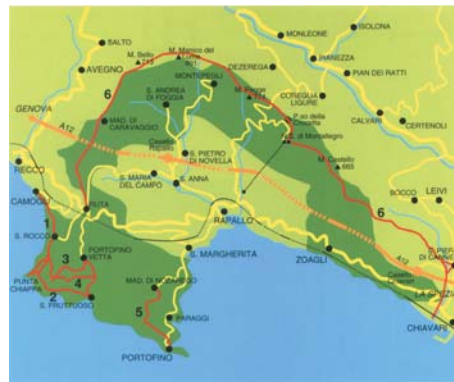


Parc de Miribel Jonage Lyon (F)

2 200 hectares dédiés à la nature et aux loisirs - 3 500 000 visiteurs par an  
Photo : F Guy - Agence d'Urbanisme

Il Parco di Portofino (I)

Plan de la brochure de présentation du parc «Guida rapida»



Les « parcs » constituent souvent le cœur des démarches de protection et de valorisation des espaces naturels métropolitains. Sous cette appellation se cachent des réalités diverses, qu'il est utile de présenter.

### Une typologie des parcs

Le terme de parc désigne un espace doté d'un statut particulier, dont l'objectif est la préservation du milieu naturel et / ou l'accueil du public.

Dans le détail, les parcs sont diversifiés sur au moins trois sujets :

- **surface** : quelques hectares (parcs urbains) à plusieurs dizaines ou centaines de milliers d'hectares ;
- **objectif** : il existe des parcs spécialisés et des parcs "généralistes" ;
- **règlementation** : elle est stricte dans certains parcs, inexistante dans d'autres ;
- **statut foncier** : la part de la propriété publique est variable (de 0 à 100 %).

Le croisement de ces facteurs permet d'esquisser une typologie simple :

### ► Parcs urbains

Exemples : La Tête d'Or à Lyon, Parc Nord de

Milan, Parc des Forts de Gènes...

Il s'agit d'espaces de surface réduite (quelques dizaines ou centaines d'hectares), situés dans le centre urbain, de propriété publique. La végétation est largement d'origine anthropique ; l'usage principal correspond souvent aux loisirs, même si d'autres fonctions peuvent être importantes (biodiversité, pédagogie...). Depuis quelques années, des "parcs naturels urbains" (la Feyssine à Lyon, le Parco Nord à Milan) se développent en prenant appui sur ces nouvelles fonctions.

### ► Sanctuaires

Exemples : Crépieux-Charmy à Lyon, Parc de



Parc de la Tête d'Or à Lyon (F) - 105 ha  
Portofino... Photo : Lyon-photos.com

Des espaces, généralement de superficie réduite, peuvent être strictement protégés (d'accès limité pour le public), le plus souvent pour la biodiversité, ou pour d'autres fonctions (alimentation en eau potable, activités militaires). Ils sont souvent propriété de la collectivité.

### ► Parcs de loisirs

Exemples : Bois français à Grenoble, Tibidabo à Barcelone, Parc des oiseaux au



Parc de Portofino (I) - 1 055 ha  
Photo : Parco di Portofino

En périphérie des villes, des espaces de surface diverse (de quelques hectares à plusieurs centaines d'hectares) peuvent être dévolus aux sports et aux loisirs ; certains sites sont tournés vers des activités plus spécialisées : parcs à thème, parcs d'attraction... Depuis quelques années, la biodiversité est souvent prise en compte, mais de façon relativement marginale. Ces initiatives sont généralement publiques, mais les acteurs privés peuvent avoir un rôle majeur dans la gestion, voire la création de ces parcs.

### ► Espaces de gestion concertée

Exemples : Parco Agricolo Sud de Milan, Parc de Collserola à Barcelone...

Parfois à proximité des centres urbains, plus



Parc des oiseaux à Villars-les-Dombes (F) 30 ha  
Photo : Parc des oiseaux du Jura

vastes espaces naturels et agricoles (quelques centaines à quelques dizaines de milliers d'hectares). Contrairement aux trois types précédents, le terrain de ces « parcs » appartient principalement à des propriétaires privés. Le parc est souvent régi par une réglementation spécifique, dépendant de la législation nationale. Des actions de la collectivité visent à promouvoir le développement équilibré de ces territoires, entre préservation de la biodiversité, valorisation des espaces pour le public et maintien des activités traditionnelles.

### Les situations nationales

Les législations nationales expliquent pour partie les caractères des parcs et autres sites naturels protégés.



Parco Agricolo Sud de Milan (I) - 47 000 ha  
Photo : Parco Agricolo Sud Milano

### ► Espagne

Dans l'Etat espagnol, les aires protégées sont délimitées par la Loi 4/1989, du 27 mars 1989, sur la conservation des espaces naturels et de la flore et faune sauvage (loi élémentaire de l'Etat). Les mesures prévues à caractère élémentaire sont : Parc, Réserve naturelle, Monument naturel et Paysage protégé. La compétence pour aménager et gérer les espaces naturels est détenue par les Communautés Autonomes (= Régions), qui ont également la compétence pour légiférer. L'Etat (Gouvernement central) se réserve la création et la gestion de Parcs nationaux et du Réseau de Parcs subséquent, qui prétend garantir l'existence d'une série d'espaces et d'habitats protégés, représentatifs des valeurs existantes dans l'ensemble de l'Espagne.

Etant donné que la plupart des 17 Communautés Autonomes (avec parlement propre) ont édicté des lois propres sur les espaces naturels, la typologie d'espaces protégés s'est diversifiée : aux 4 figures de la législation élémentaire nationale, de nombreuses mesures adaptées aux singularités régionales ont été ajoutées. Dans le cas de la Catalogne, la Loi 12/1985, ordonne les espaces naturels catalans et établit les mesures suivantes : Parc national, Site naturel d'intérêt national, Réserve naturelle et Parc naturel.

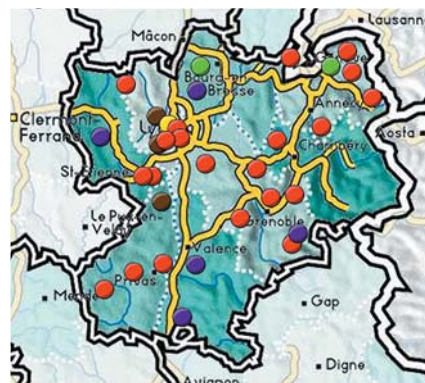
D'un côté, les Parcs nationaux et naturels se



Parc Sud Milan (I)

Confrontation du suburbain et des infrastructures avec les terres agricoles  
Photo : Parco Sud Milano

Parcs de loisirs en Rhône-Alpes (F)  
Carte : source infoparks.com



reconnaissent dans la figure élémentaire de «Parc» ; les Réserves naturelles coïncident dans les deux législations, l'élémentaire et la catalane. D'un autre côté, en Catalogne, des Monuments Naturels et des Paysages protégés peuvent être créés sous la protection de la loi élémentaire de l'Etat. La Catalogne dispose d'une politique propre, n'existant dans aucune autre législation autonome : les «Sites Naturels d'Intérêt National».

### ► France

La préservation des espaces naturels fait l'objet de différents types de mesures.

L'Etat est responsable de la création et de la gestion :

- des Parcs Nationaux (généralement des espaces montagnards sauvages, éloignés des métropoles),
- des réserves naturelles et arrêtés départementaux de protection de biotope (APB), espaces préservés pour leur biodiversité (réserves naturelles des Hauts-Plateaux du Vercors près de Grenoble, APB des îles du Rhône au sud de Lyon).
- des sites classés, protégés pour leur paysage ou leur dimension culturelle (près de Lyon : confluent du Rhône et de l'Ain).

En outre, il faut signaler que la politique Natura 2000 est appliquée en France à travers la démarche du Document d'Objectifs, qui repose sur une importante concertation

locale et peut déboucher sur des projets de territoires.

Les Régions sont chargées de créer en liaison avec les collectivités locales :

- des parcs naturels régionaux, vastes secteurs d'aménagement concerté (recherche d'un équilibre entre développement économique et protection du patrimoine), incluant parfois des zones périurbaines (Pilat à Lyon, Vercors et Chartreuse à Grenoble).
- des réserves naturelles régionales.

Les Départements disposent d'une compétence à travers la Taxe Départementale pour les Espaces Naturels Sensibles, qui leur permet d'acquérir et de gérer des espaces naturels, avec le double objectif de la préservation de la biodiversité et de l'accueil du public (Bois Français à Grenoble...).

Les Communes ou les intercommunalités mènent des actions sur plusieurs plans :

- les parcs urbains sont propriété des collectivités locales, ils connaissent aujourd'hui une réorientation de leur gestion pour une meilleure prise en compte du patrimoine naturel (à Lyon : la Feysine, La Croix Laval...)
- les collectivités peuvent créer des structures de gestion, sous forme d'établissements publics de coopération intercommunale comme le syndicat mixte d'aménagement et de loisirs de Miribel-Jonage (SYMALIM).

La communauté urbaine de Lyon développe son action en faveur des espaces naturels à

travers les « projets nature », issus d'un partenariat avec les collectivités locales.

D'autres structures peuvent intervenir. Les **Conservatoires** sont des organismes, associatifs ou parapublics, dont l'objectif est la protection de l'espace naturel par l'action foncière. Les **Organisations Non Gouvernementales** ont difficilement les moyens de créer des espaces protégés, mais elles peuvent intervenir dans la gestion de certains sites.

### ► Italie

Les aires protégées comprennent: les parcs nationaux, régionaux, les aires marines protégées, les réserves nationales et régionales, les zones humides.

Les parcs nationaux occupent un territoire relativement vaste; ils dépendent du **Ministère de l'Environnement**.

En 1977, Les **Régions** ont reçu de l'Etat la compétence pour créer des parcs naturels protégés et depuis la superficie des aires protégées a augmenté assez sensiblement. Dans le même temps, les régions ont mis en place des démarches innovantes sur ces aires. En particulier, les aires régionales protégées ont su adapter le modèle initial des parcs nord-américains à la réalité italienne, conjuguant la protection des ressources natu-

relles à l'usage social et à un développement propice aux populations.

En Ligurie, on dénombre 5 parcs naturels régionaux (dont 2 font partie du pôle ligure : Monte Marcello-Magra et Portofino), un parc national (Cinque Terre), deux aires marines protégées, et quelques autres espaces protégés d'importance mineure.

La **Province**, de son côté, a créé des aires protégées ; les **Communes** importantes, dans leurs plans régulateurs ont défini des périmètres, souvent de grandes dimensions, destinés aux parcs urbains. Ceux-ci sont gérés directement par l'administration locale. Le Parc des Murs et des Forts, troisième cas étudié par le pôle dans le projet Métropole Nature, situé sur la commune de Gènes, appartient à ce type.

Les parcs de la Région de Lombardie doivent respecter une planification à trois niveaux : Planification territoriale de coordination générale au niveau provincial; Chaque gestionnaire élabore et propose son document de planification. Ce plan est approuvé par la Région et doit être en conformité avec le Plan Territorial Général. Les plans des communes sur le territoire des parcs doivent être en conformité avec les plans ci-dessus.

Le système des aires protégées dans l'aire métropolitaine de Milan, a été défini le 30 novembre 1983 par la loi régionale n°86

(Piano generale delle aree regionali protette). Cette loi fixe les règles pour la définition et la gestion des réserves, des parcs et des monuments naturels, ainsi que celles des aires d'intérêt naturel ou environnemental.

Le système des parcs de la province de Milan est constitué par une série de parcs régionaux formant une ceinture métropolitaine qui s'est consolidée au fil du temps.

On distingue deux sortes de parcs sur le territoire métropolitain de Milan :

- Les parcs régionaux (désignés comme tels par la région de Lombardie) et dont la gestion est confiée soit directement à la province (Parco Agricolo Sud) ou à un syndicat composé des communes du territoire concerné et de la Province (Parco delle Groane et Parco Nord). Ces parcs font partie du projet Métropole Nature.
- Les parcs d'intérêt supra communal (Parchi di interesse sovracomunale – PLIS) sont créés par une décision autonome des communes intéressées territorialement, afin de protéger des territoires d'intérêt environnemental.

Les PLIS qui font partie du projet Métropole Nature sont :

- le parc de la Brianza Centrale
- Le Parc du Grugnotorto
- Le Parc du Roccolo.



Le site de Saint-Fons et Vénissieux à Lyon (f)

Photo : F Guy - Agence d'Urbanisme

L'art de la bicyclette en Espagne, France et Italie

Photos : pôles espagnols, français et italiens du programme Métropole Nature



Du fait de leur extension spatiale et de leur diversité, les espaces naturels métropolitains assurent un grand nombre de fonctions, et véhiculent des perceptions diversifiées dans l'esprit des citoyens et des usagers. Ce caractère doit être mis au cœur du projet pour ces territoires.

### ► Espaces naturels, espaces utiles

Les espaces naturels rendent à la collectivité de multiples services : fonctions productives, naturelles ou sociales.

Les espaces périurbains sont marqués par la superposition d'un nombre particulièrement élevé de fonctions. Certaines sont typiquement liées à la ville (loisirs de proximité, éducation environnementale...) ; d'autres sont de nature plus globale (régulation du climat ou du cycle de l'eau...) ou rurale (agriculture, sylviculture...).

Une étude de FEDENATUR, portant sur 23 parcs européens, a identifié au moins 35 fonctions différentes (voir encarts, à droite ci-contre) ; chaque site accueille en moyenne 27 fonctions.

Toutes ces fonctions n'ont pas la même importance, mais la plupart représentent une réelle richesse, sur un plan directement économique (production d'eau potable, tourisme), sur le plan de l'emploi, de l'intérêt

général, ou du cadre de vie (loisirs, dimensions culturelles...).



Royaume-Uni).

### Fonctions naturelles

- régulation des débits (citée dans 15 parcs/23)
- régulation des pollutions et des nutriments (9/23)
- piégeage du carbone (23/23)
- production d'oxygène (23/23)
- stabilisation du microclimat (23/23)
- protection des sols contre l'érosion (14/23)
- diminution du bruit (14/23)
- patrimoine écologique et géologique (23/23)

### Fonctions sociales

- détente (23/23)
- sport (20/23)
- pêche de loisirs (12/23)
- chasse (9/23)
- observation de la nature (20/23)
- activités éducatives (23/23)
- participation à l'équilibre social de la ville (18/23)
- effet de coupure verte dans le tissu urbain (15/23)
- effet d'identité citoyenne (16/23)
- effet du cadre de vie sur la santé (14/23)
- paysage (21/23)
- patrimoine culturel et historique (20/23)
- recherche scientifique (16/23)

### Activités économiques

- production et stockage d'eau potable (11/23)
- agriculture, élevage (16/23)
- sylviculture (10/23)
- pêche professionnelle (4/23)
- tourisme (21/23)

- carrières, mines (10/23)
- production énergétique (7/23)
- image de marque des agglomérations et des entreprises (17/23)

### Les espaces naturels «milieux récepteurs»

Certaines activités utilisent le caractère libre des espaces naturels ; elles ne valorisent pas ces espaces mais portent atteinte à leurs autres fonctions.

- rejets et dépôts (14/23)
- voies de transport (17/23)
- transport d'énergie et de fluides (13/23)
- télécommunications (13/23)
- activités stratégiques et militaires (6/23)

### ► Différentes façons de percevoir la nature

La richesse des espaces naturels ne peut pas être mesurée dans l'absolu. Elle est évaluée par chaque acteur selon des fondements idéologiques, à partir de différentes valeurs qui peuvent être assignées à la nature. Une rapide typologie de ces représentations peut être esquissée, à partir d'un travail mené par le pôle de Grenoble (enquêtes auprès des habitants de la métropole) :

- La nature nourricière (agriculture),
- La nature comme gisement (eau potable, carrières...),
- La nature facteur de risque (inondations, éboulements...),
- La nature protectrice (réduction du bruit, des inondations...),
- La nature récréative (loisirs),
- La nature, bien culturel (histoire, culture),
- La nature garante de la biodiversité,
- La nature paysage (cadre de vie),
- La «mère nature» (lieu de contemplation, de ressourcement).

En matière de gouvernance, ces représentations présentent une grande importance, car des incompréhensions peuvent s'instaurer entre partenaires ayant des perceptions radicalement différentes de la nature.

### ► Un enjeu majeur pour la ville durable

Les fonctions des espaces naturels sont menacées. La destruction pure et simple des sites (urbanisation, création de grandes infrastructures) se traduit par une forte perte sur de nombreux plans.

De façon générale, la nature urbaine et péri-urbaine est trop rare pour être gérée de façon spécialisée pour telle ou telle activité. Les projets de territoires doivent toujours chercher à concilier toutes les fonctions compatibles entre elles sur un même site.

SYNTHÈSE DES THÈMES abordés dans les premières tables sur les parcs	IDENTITÉ ET RÔLE DU PARC			PRATIQUES D'UTILISATION ET VALEUR DU PARC				GESTION DU PARC				IDENTITÉ	
	Un projet et une forme reconnaissables, utilisés avec des modalités différentes	Le parc: lien entre de grands espaces naturels	Espace naturel à l'intérieur d'un territoire à forte pression urbaine	Le parc: une grande infrastructure territoriale	Exceptions naturelles et monumentales: premières expérimentations du parc	Le parc: espace et atelier de la biodiversité	Le parc: une idée et une image abstraites	L'économie agricole: entretien et culture du territoire	Le parc: pivot pour la réconciliation et la promotion du territoire	Le réseau du transport public: ressource pour l'accessibilité et la valorisation du parc	Des transformations indifférentes au parc nuisent à sa nature et à sa qualité		Des transformations coordonnées avec le parc favorisent la construction de l'image et la visibilité
Parco Agricolo Sud Mi													
Parco delle Grovane													
Parco del Roccolo													
Parco del Grugnotorto													
Parco Nord Milano													
Parco Brianza Centrale													
THÈMES													

- certaines fonctions ne peuvent pas être analysées à l'échelle locale (connexions biologiques, régulation des crues...).

Dans ces conditions, les politiques publiques sous-estiment bien souvent l'importance des espaces naturels métropolitains; elles acceptent, voire encouragent leur urbanisation. Les conséquences de la perte de surfaces naturelles ne sont pas évaluées; elles sont pourtant considérables.

Ainsi, la destruction d'un espace naturel non aménagé, mais très fréquenté par le public, aura un coût social fort (et sans doute même un coût économique), lorsqu'il s'agira de recréer de toutes pièces un espace de loisirs dans le secteur concerné.

### ► Des conflits à dépasser

La superposition sur un même espace de fonctions multiples est souvent à l'origine de conflits. Certains sont basés sur des oppositions objectives entre activités antagonistes (par exemple, sports mécanisés et protection de la nature). D'autres résultent plutôt de l'opposition entre des représentations contrastées de la nature (nombreux conflits entre chasseurs et «écologistes», opposés «par principe»).

aucune activité, aucun groupe de pression (régulation du climat, biodiversité, etc.)

Carte : Programme Métropole Nature - Pôle de Milan

thématique de l'aménagement de la part des collectivités locales comme des acteurs privés ou associatifs. Les projets de valorisation des sites sont encore trop souvent sectoriels, axés sur une fonction majeure : parcs de loisirs, réserves naturelles... Cette approche conduit à de nombreuses difficultés : rejets des projets par les acteurs dont les préoccupations ont été écartées, problèmes aux frontières entre espaces aux vocations contrastées...

Toutes ces difficultés méritent d'être dépassées de façon à pouvoir tirer parti de l'extraordinaire richesse que constitue la multifonctionnalité de ces espaces.

### Une richesse à prendre en compte et à valoriser

La diversité des fonctions et des usages des espaces naturels doit être pleinement prise en compte dans la construction des projets.

#### ► Connaître la situation

L'une des premières étapes d'une démarche de gestion globale d'un territoire est l'inventaire de ces fonctions, qui devrait idéalement être mené à l'échelle de l'aire métropolitaine. Il est souhaitable de chercher à quantifier

l'intérêt de chaque fonction, ce qui conduira à les hiérarchiser. Cette étape d'inventaire doit également permettre d'apporter, une bonne connaissance du jeu des acteurs et des conflits, qui s'avère très utile pour préparer le processus de gouvernance.

#### Crolles (F) Principales zones de conflits ou dysfonctionnements

Le diagnostic des dysfonctionnements et des conflits de la plaine de Crolles (Grenoble) a été élaboré et partagé par tous les acteurs concernés. Cette carte a constitué un outil

pour imaginer une gestion concertée de la plaine.



conceptualiser les thèmes, on a utilisé de brèves indications et des représentations schématiques. L'objectif était de pouvoir confronter les thèmes émergeant dans des lieux divers et de chercher en même temps à trouver des représentations « consolidées ». On a cherché en d'autres termes à prendre de la distance par rapport au territoire pour mettre à l'épreuve (valider) les opportunités, les projets. Il faut souligner le caractère expérimental de ce travail et la fonction qui lui est attribuée : offrir une représentation qui, accom-

pagnant un processus d'interaction avec les acteurs locaux, pourrait être enrichie, modifiée...

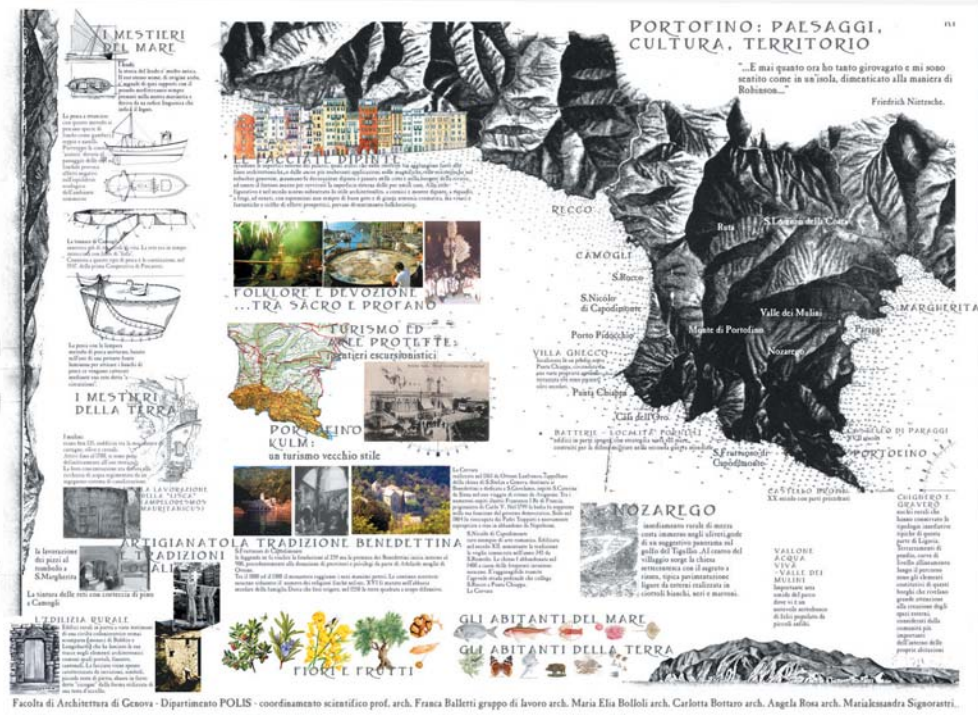
#### ► Associer tous les acteurs concernés

Cette analyse exhaustive, à différentes échelles, doit permettre d'identifier tous les acteurs devant être associés au processus de gouvernance. Il s'agira généralement d'élargir le cercle habituel de la concertation (les organismes publics et les représentants de quelques grandes thématiques : agriculture, nature...) et d'impliquer, lorsqu'ils existent, les porteurs de chacune des fonctions de l'espace, même lorsqu'ils ne sont pas liés géographiquement au territoire concerné.

#### ► Faire connaître et reconnaître la diversité des fonctions

Dans le processus de gouvernance, il est fondamental de construire peu à peu une culture commune entre les acteurs impliqués. Cette culture commune permet de faire comprendre à tous que le site assure une multitude de fonctions, parfois insoupçonnables au premier abord. Il est fondamental de pousser les acteurs concernés à analyser la situation de leur site d'une façon globale, afin qu'ils puissent en percevoir toute la richesse. Ce travail peut conduire à reconnaître le rôle un peu oublié des espaces naturels dans la qualité de la vie : qualité de l'air, bruit, apport





Mappa culturale - Parco di Portofino (I)  
Document de présentation des éléments identitaires du parc de Portofino  
Carte : Parco di Portofino

en matière de santé publique...

Cette sensibilisation doit concerner différents publics. Elle doit montrer aux élus métropolitains que les espaces de nature représentent un enjeu fondamental, y compris sur le plan économique. Les espaces naturels constituent des infrastructures naturelles qui structurent la ville et rendent à la collectivité des services multiples. Des évaluations économiques peuvent étayer ce discours.

Cette sensibilisation doit également toucher les usagers, souvent peu conscients de l'importance des espaces qu'ils fréquentent. Il est fondamental d'adapter le discours aux perceptions et aux intérêts des acteurs associés.

L'information et la sensibilisation des populations sur les espaces naturels doivent être fondées sur ces différentes valeurs. Il s'agit de faire comprendre la richesse et l'intérêt de ces territoires, en s'appuyant sur les différentes sensibilités de chacun.

A titre d'illustration, on peut citer la démarche de la Communauté d'agglomération de Saint-Etienne qui a initié une action test de sensibilisation autour du thème des espaces naturels et agricoles périurbains, sur la commune de Saint-Martin-la-Plaine. L'agence d'urbanisme de l'agglomération a organisé une visite de la commune pour les élus locaux, le personnel communal, quel-

ques habitants et les membres du conseil municipal d'enfants. Elle a mobilisé des intervenants sur des thèmes divers : protection de la nature, agriculture, paysage, défense du patrimoine.

La visite de la commune a permis aux acteurs locaux de prendre conscience de certains enjeux sous-estimés préalablement : importance des coupures vertes, qualité du patrimoine naturel ou culturel, difficulté de l'activité agricole en zone périurbaine...

Cette visite aidera les élus et techniciens dans la révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune. L'expérience devrait être généralisée à l'ensemble des communes de l'agglomération.

### ► Identifier et valoriser les convergences d'intérêt

Au cours du processus d'élaboration du projet, il est intéressant d'identifier et de valoriser les convergences d'intérêts entre fonctions et acteurs. L'identification de ces convergences permet bien souvent d'apaiser des tensions entre acteurs opposés de façon apparente ; elle permet de constituer une base pour un projet partagé. Quelques exemples peuvent illustrer ce mécanisme :

- A Milan, le projet de préservation de l'ancienne carrière de Casorezzo, menacée par un projet de décharge, s'est développé à partir de considérations environnementales ;

il s'est ensuite enrichi et consolidé par la prise en compte des dimensions sociales. Le projet a cessé d'être un projet thématique pour devenir un projet global ; il en est devenu plus légitime, plus fort et plus intéressant.

- A Gênes, le parc des Murs et des Forts présente une dimension historique et culturelle majeure. Pourtant, il est apparu que les anciens bâtiments abritaient une espèce rare de lézard, méritant d'être protégée. La protection du patrimoine naturel et celle du patrimoine culturel convergent, car elles demandent tous deux la préservation respectueuse de ces bâtiments.

- A Lyon, le parc de Miribel-Jonage a été créé initialement pour concilier deux fonctions : loisirs de plein air et expansion des crues. Les vocations de l'espace se sont progressivement diversifiées : patrimoine naturel, protection de la ressource en eau potable, fonction sociale... Les grands objectifs du parc répondent à l'ensemble de ces fonctions : protection du site, préservation de la ressource en eau, éducation à l'environnement... La multifonctionnalité renforce le statut du parc, et lui donne accès à des financements diversifiés.

### ► Adapter certaines activités

Certaines activités provoquent des impacts négatifs sur des fonctions prioritaires de l'espace. Il est alors nécessaire de trouver des adaptations pouvant rendre ces pratiques compatibles avec les vocations prioritaires du

territoire.

De nombreuses expériences montrent que cette adaptation est possible : mesures agro-environnementales ou sylvo-environnementales, prise en compte de la biodiversité dans la restauration des carrières ou la gestion des bases de loisirs, prise en compte de l'activité agricole lors de l'ouverture au public d'un territoire, enfouissement de lignes électriques...

### ► Valoriser la dimension identitaire

Les espaces naturels participent à l'identité même de la ville (Grenoble et les montagnes, Barcelone et la mer, Gênes avec ses forts et ses murs).

Les politiques publiques doivent s'appuyer sur les éléments identitaires, qui donnent du sens aux sites et contribuent à les valoriser auprès de la population. Cette réflexion doit être menée à une échelle globale ; l'identité d'un site permet de lui donner une signification qui dépasse les problématiques locales ou les intérêts particuliers. Il sera par exemple possible de clairement identifier les activités ou les projets compatibles avec l'identité d'un site, et d'écarter ceux qui la dénatureraient.

A Portofino, Le travail avec les acteurs locaux a permis de réaliser un document mettant en valeur tous les éléments qui fondent l'identité du parc. («Mappa culturale» ci-contre)

### L'Anneau Bleu lyonnais

A l'est de l'agglomération lyonnaise, le Rhône se sépare en deux canaux, Miribel et Jonage qui forment une grande boucle avant de se rejoindre. C'est le long de cet "anneau bleu" que s'épanouissent 5 000 hectares d'espaces naturels dont font partie le Grand Large, le Parc Nature de Miribel-Jonage, les berges des canaux.

Le projet de l'anneau bleu et de relier tous ces lieux de verdure et de les rendre accessibles au public pour les activités et la promenade. Le site concerne les habitants de Lyon et de l'est lyonnais : Villeurbanne, Vaulx-en-Velin, Décines, Meyzieu, Jonage et Rillieux-la-Pape.

L'Anneau Bleu doit valoriser 40 kilomètres de canaux entourant ces espaces naturels de la périphérie de Lyon, secteur à l'identité forte : plus ancien équipement hydroélectrique français (patrimoine archéologique), paysages et pratiques sociales témoignant du fleuve d'autrefois...

Les promoteurs du projet cherchent à révéler les différents aspects de l'identité du site : le canal, ses berges (activités nautiques et de loisirs), les chemins de halage (sentiers de promenade, espaces de repos), et des bâtiments historiques liés à l'activité hydraulique (centre d'interprétation, expositions temporaires, «Maison de l'Anneau Bleu»...).

La prise en compte des questions identitaires devrait donner du sens au projet et faciliter son appropriation par les riverains.

## Conclusion, perspectives

Les espaces naturels périurbains ne se limitent pas à des « vides » dans les aires urbaines. Ils sont des territoires utiles, en particulier sur les plans économique, social ou écologique.

Ils constituent des lieux de rencontre entre ville et campagne, entre la nature et l'homme. Ces espaces irremplaçables font partie intégrante de la métropole ; leur préservation est indispensable pour garantir aujourd'hui et demain l'existence de villes durables.



*L'Anneau bleu à l'est de l'agglomération lyonnaise (F)*  
(5000 hectares d'espaces naturels, 40 kilomètres de canaux)  
Photo-montage : Grand Lyon

*Un plan d'eau du Parc nature de Miribel Jonage - Lyon (F)*  
(le parc compte 350 hectares de plans d'eau)  
Photo : F. Guy Agence d'Urbanisme



Les politiques publiques doivent considérer toutes les facettes de ces espaces. Leur efficacité sera renforcée par la prise en compte de l'importance des identités locales, et de toute la diversité des représentations à leur égard.

La multifonctionnalité est l'une des meilleures garanties de la pérennisation des espaces naturels. Renforcer leur multifonctionnalité garantit notamment la non constructibilité. Valoriser leurs complémentarités garantit leur renouvellement.

La valeur que le public accorde à un espace est très liée aux usages qui y sont possibles. Dans ces conditions, une stratégie de protection d'un site peut passer par son ouverture au public (usage récréatif), qui renforcera son statut social et contribuera à le protéger des agressions extérieures (urbanisation, infrastructures...).

Les projets de mise en valeur doivent pour cela intégrer les éléments identitaires selon une thématique ou un fil directeur et susciter la participation des populations grâce à des actions de gouvernance adaptées.

Pour que les projets de territoires soient cohérents, il ne s'agit pas d'accueillir toutes les activités qui cherchent à s'y exercer, mais d'organiser les activités entre elles pour qu'elles se conjuguent en un projet commun.

Lorsque certaines activités apparaissent contradictoires avec les objectifs assignés à l'espace, les pouvoirs publics doivent assumer cette situation, en menant les arbitrages nécessaires.

### Pour en savoir plus

► **Typologie des espaces du pôle grenoblois**

Etude menée dans la région urbaine grenobloise, recensant à la fois les types d'espaces dits « naturels », mais aussi les valeurs qui y sont associées et qui en font des enjeux dans la problématique de gestion des territoires. (déjà citée au Chapitre 3 sur les typologies)

► **Guide pour le management soutenable des réseaux de parcs de l'aire milanaise.** Pôle de Milan, Métropole Nature. (2004).

► **La place des espaces naturels périurbains pour une ville durable.** Rapport de Fédénatur à la commission européenne. 2003.

Analyse des fonctions de 23 parcs dans 7 pays européens et propositions pour leur valorisation.





St-Symphorien d'Ozon - Lyon (f)  
Aménagement pour le public sur des anciens sites de cressonnières  
Photo : Pôle lyonnais du programme Métropole Nature



Parco Nord - Milano (f)  
Photo : Pôle Milanais du programme Métropole Nature

Les projets de valorisation des espaces naturels métropolitains sont souvent élaborés en association avec des représentants des grandes activités pratiquées sur les sites. Ils impliquent beaucoup plus difficilement les usagers non organisés (promenade, détente familiale...) et plus généralement les populations riveraines et métropolitaines.

Les préoccupations de ces publics doivent donc être prises en compte, sous peine de rencontrer différents problèmes :

- sous utilisation d'équipements ne répondant à aucun besoin ;
- conflits entre projet de valorisation et attentes réelles des populations ;
- manque d'appropriation et donc de respect des aménagements par la population ;
- main mise sur les projets par des représentants minoritaires des usagers ; etc.

Il est fondamental de connaître et d'intégrer aux projets les attentes des populations métropolitaines, tout en sachant qu'elles sont souvent peu précises ; il s'agit d'un point de vue, d'un état d'esprit plus que d'une véritable demande.

**Connaître les perceptions et les attentes des habitants**

Les différents pôles de Métropole Nature ont mené des analyses en matière de demande sociale, généralement à partir d'enquêtes. Les approches ont été diversifiées en fonction des publics visés (étude des usagers des espaces ou de la population au sens large), comme en matière de thématique (analyse des attentes précises ou des représentations générales).

### ► Méthodes

Plusieurs types d'études ont été mises en œuvre.

#### - Etudes sur les sites

Un premier niveau de connaissance repose sur l'observation de la fréquentation (comptages, analyse des pratiques...).

Pour mieux comprendre les comportements et les attentes des visiteurs, des enquêtes ont été réalisées auprès des visiteurs des parcs.

A Barcelone, l'étude des usagers du parc de Collserola a porté sur 775 personnes (559 visiteurs libres, 90 participants aux activités organisées et 166 scolaires participant aux activités organisées par le parc).

A Lyon, 478 visiteurs ont été enquêtés dans quatre espaces naturels.

- Etudes à l'échelle de la métropole

A Grenoble, 732 interviews ont été conduites dans un centre commercial du centre de l'agglomération.

A Lyon, 1651 entretiens téléphoniques ont été conduits auprès d'un échantillon représentatif de la population.

- Etudes qualitatives

Quelques études plus qualitatives ont été conduites, pour une compréhension plus fine des points de vue des différents publics. A Collserola, 28 entretiens ont été réalisés auprès de personnes en relations directes avec le parc : propriétaires, socio-professionnels, représentants des administrations...

A Lyon, des entretiens ont été conduits auprès de vingt personnes habitant à proximité d'un espace naturel.

Le parc de Portofino a distribué un questionnaire (choix multiples, questions ouvertes) à des représentants des acteurs privés, collectivités locales, publics intéressés à la gestion du site. La commune de Gênes a identifié 56 leaders d'opinion (collectivités publiques, associations, acteurs privés) qui ont été invités à répondre à un questionnaire auquel était joint une présentation de Métropole Nature ; l'objectif de la démarche était de construire un modèle de gestion concertée des aires naturelles.

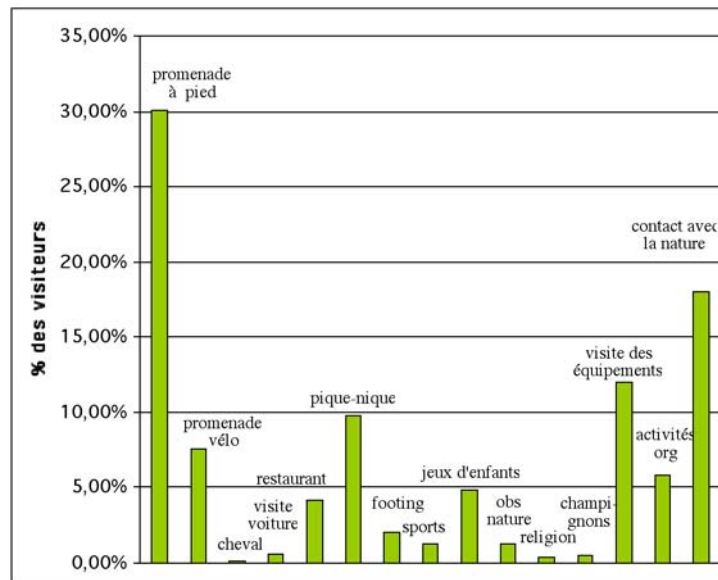
Durant la première étape de la recherche, l'équipe de Milan a organisé plus de 60

interviews avec des acteurs locaux pour rassembler les « connaissances locales » et les intégrer au projet.

► Quelques résultats

Les différentes études réalisées dans le cadre de Métropole Nature permettent d'obtenir une image intéressante des publics et de leurs attentes. Les situations des différents métropoles apparaissent très voisines.

- Des sites connus et très fréquentés



Les activités pratiquées au Parc de Collserola, à Barcelone (E)

Les parcs accueillent un grand nombre de visiteurs (plus de 3,5 millions de visiteurs par an à Miribel-Jonage). A l'échelle de l'agglomération, l'impact des espaces naturels péri-urbains est important : 47 % des personnes interrogées à Lyon les fréquentent, et 90 % se disent intéressés par ces espaces.

- Une fréquentation de proximité

Les espaces naturels métropolitains constituent avant tout des espaces de loisirs de proximité.

A Lyon, 66 % des visiteurs habitent à moins de 10 minutes de la zone naturelle qu'ils fréquentent.

A l'inverse, ces espaces attirent peu de personnes habitant à l'extérieur de la métropole (6% à Lyon), sauf dans quelques sites touristiques (Portofino).

Le public est généralement composé d'habitants ; à Lyon seuls 6 % des visiteurs connaissent les sites visités depuis moins d'un an (dans 37 % des cas, « depuis toujours »). A

Lyon, 71 % des visiteurs les fréquentent au moins une fois par semaine. Malgré cette proximité, l'accès aux sites se fait généralement en voiture.

- Un besoin de nature

Les motivations des visites sont généralement simples et tournées vers la nature : présence d'espace vert, d'un cadre agréable, de calme (42 % de visiteurs des sites lyonnais)...

Les raisons plus ciblées sont diverses et moins représentées : présence d'aménagement pour le public (7%)

Au Parc de Collserola, 60 % des visiteurs ont une pratique liée à la nature.

L'enquête menée à Grenoble montre que les citadins voient la nature en termes de spiritualité plutôt que comme un espace concret. Les valeurs positives et bienfaitantes de la nature sont mises en avant (authenticité, liberté, santé, simplicité, gratuité...). On demande à la nature d'être fonctionnelle (en particulier à travers les loisirs), mais non utilitariste (productive).

Cette vision citadine de la nature apparaît partielle (elle néglige la plupart des fonctions de l'espace), et en partie illusoire, voire contradictoire (on veut à la fois de la liberté et de la sécurité, de la sauvagerie et de la proximité).



Parco Brianza Centrale - Milano (f)  
Photo : Pôle Milanais du programme Métropole Nature

### - Des demandes mal définies.

Le public des espaces naturels est souvent assez conservateur ; à Collserola, 67 % des visiteurs pensent que le parc est très bien tel qu'il est ; 60 % pensent qu'il faut privilégier la protection du lieu plutôt que de se préoccuper des activités.

Les attentes, lorsqu'elles s'expriment, portent souvent sur des aménagements légers pour le public (aires de pique-nique, barbecues, sentiers...). D'autres attentes importantes doivent cependant être notées comme l'accès aux sites, la sécurité, et la « propreté », y-compris de la végétation.

On observe généralement deux demandes distinctes en fonction des publics.

- Les riverains apprécient et utilisent les espaces naturels près desquels ils habitent ; ils ne souhaitent pas les voir aménager, ni faire l'objet d'une forte publicité. A la question « conseillerez-vous à des amis de venir habiter ici », 20 % des riverains d'espaces naturels lyonnais répondent « non », en argumentant cette réponse par le maintien de leur tranquillité !

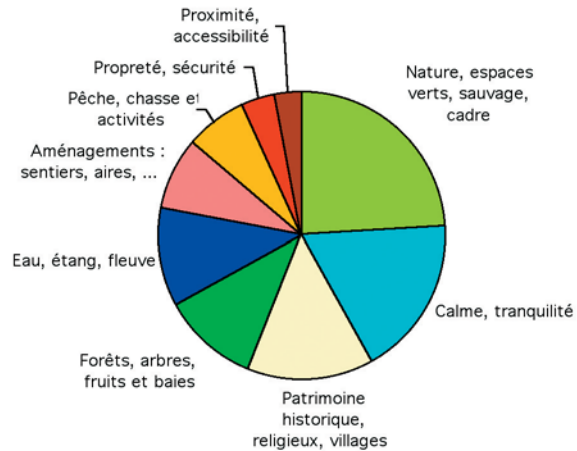
- Les autres citoyens apprécient également la nature, mais en souhaitant plus fréquemment voir se développer les équipements d'accueil du public.

La demande peut également se décliner selon le statut socio-économique des visiteurs.

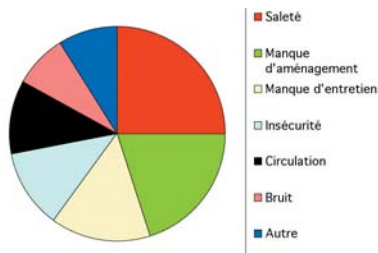
A Colleserola, on peut considérer qu'il existe deux publics très distincts.



Loisirs éducatifs - Miribel Jonage  
Photo : Parc Miribel Jonage - Lyon (F)



Ce qui vous plaît le plus dans les sites ?  
Enquête menée à Lyon (F) - 177 réponses



Ce qui vous plaît le moins dans les sites ?  
Enquête menée à Lyon (F) - 90 réponses

Ce qui vous plaît le plus dans les sites?	
Nature, espaces verts, sauvage, cadre	24%
Calme, tranquillité	18%
Patrimoine historique, religieux, villages	14%
Forêts, arbres, fruits et baies	11%
Eau, étang, fleuve	11%
Aménagements : sentiers, aires, ...	8%
Pêche, chasse et activités	7%
Propreté, sécurité	4%
Proximité, accessibilité	3%

Lyon, 177 réponses

Ce qui vous plaît le moins dans les sites?	
Saleté, décharges sauvages, débris...	25%
Manque d'aménagements : poubelles, aires de pique-nique, animation / commerces, sentiers pédestres et balisage	20%
Manque d'entretien des aménagements et sites : éclairage, accessibilité, ...	15%
Insécurité, le soir, les chasseurs, les chiens, les "coins isolés"	12%
Circulation gênante et routes dangereuses	11%
Bruit dû aux groupes, au train, ...	8%
+ autres	9%

Lyon, 75 réponses

Quels sont vos souhaits?	
<b>PLUS D'AMENAGEMENTS (= 64% des attentes)</b>	
Des aires de pique-nique et barbecue	23%
Des sentiers à pied / cheval, balisés	11%
Des poubelles et plus de propreté	9%
Des aires de jeux pour enfants	8%
Des commerces	7%
Des aménagements des routes et plus de parking	6%
<b>ET AUSSI...</b>	
Plus d'entretien des zones naturelles... ... tout en gardant du "sauvage"	12%
Autres : rampes d'accès barques, faire respecter l'environnement, plus de poissons, ....	4%
Autres : rampes d'accès barques, faire respecter l'environnement, plus de poissons, ....	20%

Lyon, 90 réponses

► La demande sociale, à l'origine de certains

### projets : un exemple espagnol

La création du parc de Can Zam, dans l'aire métropolitaine de Barcelone, illustre bien le rôle que peut jouer le public en faveur des sites.

Can Zam était à l'origine une propriété agricole privée de 3 hectares, proche de la ville de Santa Coloma de Gramanet. L'explosion démographique de cette commune (de 1500 à 140 000 habitants entre 1900 et 1960-70) se traduisit par une urbanisation considérable et chaotique. Face au risque de disparition de l'un des derniers espaces libres de la commune, les citoyens s'organisent et exercent une pression importante. Après une campagne de presse, ils réalisent la manifestation la plus importante de l'histoire de la ville et exigent de la municipalité l'acquisition de Can Zam pour y construire un parc urbain.

On peut encore lire sur les murs de la ville les graffitis « CAN ZAM POUR LE PEUPLE ».

En réponse à cette pression, et à la demande de la commune, la Corporation Métropolitaine de Barcelone (actuellement dénommée MMAMB) acheta la propriété de Can Zam. Un premier projet de parc, établi sans concertation, fut refusé par la population. Le projet n'a été accepté que lorsqu'il a intégré certains aspects proposés par une plate-forme regroupant environ 70 organisations locales (écologistes, pédagogiques, politiques, économiques, religieuses...). La première phase du Parc de Can Zam a été inaugurée en 1999, construite en gérée par la MMAMB. Un projet d'extension du parc est actuellement à l'étude.



apparus, comme insuffisamment connus du public.  
Photo : Pôle de Barcelone  
existence du parc en tant qu'entité à part entière, Programme Métropole Nature  
- objectif de protection de la nature (il ne





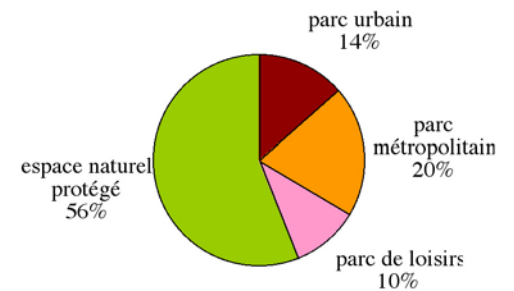
Randonneurs dans les Monts-d'Or - Lyon (f)  
Photo : F. Guy Agence d'Urbanisme

s'agit pas uniquement de lieux de loisirs),  
- existence d'une offre en matière de découverte de l'environnement.

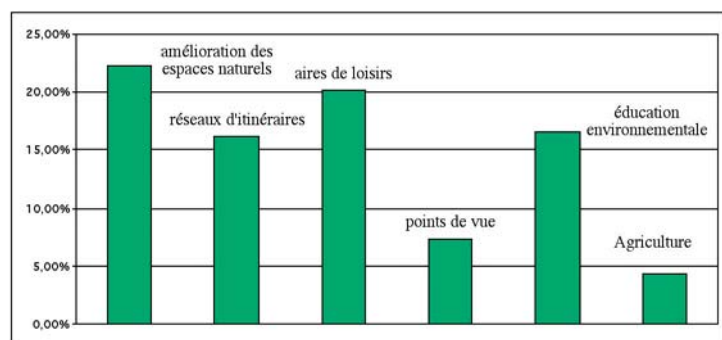
Le parc de Collserola a utilisé les enquêtes pour connaître le point de vue des visiteurs sur différents sujets (graphiques ci-dessous) :

- appréciation globale sur le parc,
- jugement des objectifs du parc,
- propositions d'amélioration du parc.

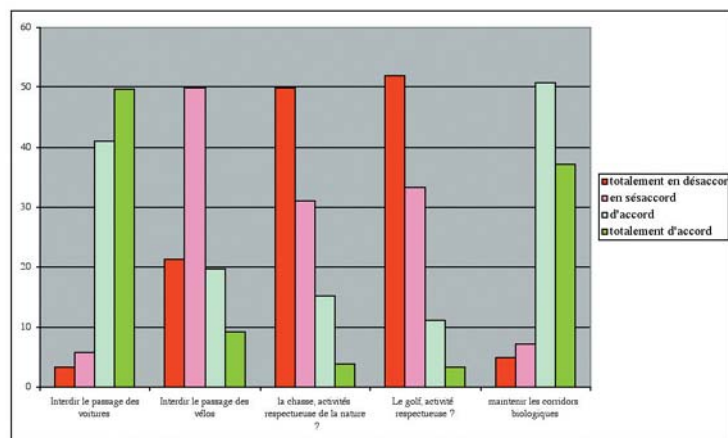
Pour vous, quel type de parc est le parc de Collserola ?



volontairement non entretenues pour la bio-



Quelles propositions d'amélioration du parc ?



Etes-vous d'accord avec les choix du parc ?

de sécurité ou d'environnement donne souvent lieu à des conflits prononcés. La politique des gestionnaires dans ce domaine doit

donc être expliquée avec soin.

La connaissance des pratiques, des publics et de leurs attentes est importante pour organiser un processus de gouvernance dans de bonnes conditions. Il s'agit d'identifier les acteurs, pour associer des partenaires représentatifs, et d'identifier les grandes préoccupations de chaque catégorie de personnes. Il convient en particulier de ne pas trop donner de place à des partenaires minoritaires (riverains par rapport aux autres citoyens) ou peu représentatifs (fédérations sportives «élitistes», par opposition avec les pratiquants de sports familiaux.

### ► Quelle réponse à la demande ?

Il n'est naturellement pas question de répondre de façon systématique aux attentes du public. Ainsi, les visiteurs du Parc Nord de Milan demandaient de façon forte des équipements lourds : terrains de jeux, piscine. Cette demande a montré que l'objectif du parc : la création d'un espace naturel, n'était pas compris, et qu'il devait être mieux présenté au public.

Dans d'autres cas, la demande peut être justifiée et mériter une réponse opérationnelle. Dans le Parc Nord de Milan, le public demandait le développement du réseau de pistes cyclables, qui était saturé ; cette demande a été satisfaite.

### ► Le suivi de la demande sociale

Les attentes du public évoluent, et il est nécessaire de les suivre dans le temps. Les gestionnaires des espaces doivent être très attentifs à ces mutations, en particulier pour que les équipements proposés répondent aux attentes du public d'aujourd'hui..., et si possible de demain.

Certains espaces, tels que le Parc Nord de Milan, disposent d'indicateurs dans ce domaine (un «indice de satisfaction du public»).

Ce suivi est particulièrement pertinent lorsqu'il s'agit d'évaluer les réactions du public face à un aménagement nouveau. Des réactions négatives pourront conduire à une modification de l'aménagement, ou à une politique de communication ou de concertation, pour faire partager un projet mal compris.

A Milan, le questionnaire a également permis de mieux connaître le profil et les activités des usagers, pour évaluer le niveau de satisfaction, et pour évaluer l'efficacité de la stratégie de communication et de promotion du parc.

### ► L'écoute des acteurs locaux : la démarche du pôle ligure

Si les attentes des populations doivent être prises en compte, il en va naturellement de

La gestion de la végétation est souvent incomprise du public. Les zones

Parco di Portofino (f)  
Photo : Parco di Portofino



Parco Nord - Milano (f)  
Photo : Pôle Milanais du programme Métropole Nature



même des acteurs sociaux ou économiques du territoire. Le pôle ligure a mis en place une démarche visant à :

- obtenir une première image de la façon dont les acteurs locaux perçoivent la présence des aires protégées. Il s'agissait en particulier de comprendre les opportunités, les conflits et les attentes des populations locales vis-à-vis des contraintes des espaces naturels protégés,
- identifier les stratégies et acteurs possibles pour la gouvernance,
- identifier les stratégies et actions possibles pour la gouvernance,
- utiliser ce travail comme moyen d'implication des acteurs locaux dans le processus décisionnels des parcs.

L'application de la méthode dans le cas du parc de Portofino a produit les résultats suivants :

- Identification des acteurs clés (10 représentants des intérêts privés, 15 représentants des intérêts publics) :
  - membres du conseil de communauté du parc,
  - acteurs impliqués dans différents projets en collaboration avec le parc (par exemple, les jeunes de la coopérative "Jardins du Bourg").
- Observations participantes aux réunions pour l'élaboration du plan pluri-annuel socio-économique.

- Enquête par questionnaires, analyse des résultats avec description d'indicateurs.

- Synthèse des conclusions du questionnaire. Par exemple, à Portofino, les acteurs privés :
  - voient la présence du parc plus comme une opportunité que comme une entrave au développement économique,
  - souhaitent plus collaborer avec le parc, en particulier en matière de tourisme soutenable,
  - attendent du parc la poursuite de l'entretien efficace du territoire, afin de prévenir les dégradations.
  - dénoncent la carance des financements publics et de l'assistance technique publique.
- Premières indications pour le dépassement des conflits. La stratégie de gouvernance du parc peut être décrite comme :
  - développement des instruments de communication autour des valeurs de l'aire protégée et débats autour de ces valeurs avec les acteurs,
  - développement du rôle du parc comme agence de développement local durable,
  - création de tables rondes permanentes de connaissance et de projet partagé.

### Conclusion, perspectives

La connaissance des publics et de leurs

attentes constitue une base importante sur laquelle construire tout projet de mise en valeur d'un espace naturel métropolitain. Elle permet de répondre aux préoccupations des populations, et peut déboucher sur une réelle appropriation des projets par le public.

Il s'agit toutefois d'un domaine complexe, à aborder de façon ouverte et prudente. L'analyse doit se baser sur des approches quantitatives (comptages, enquêtes), mais elle doit également porter sur des acteurs peu importants en nombre, mais stratégiques en termes opérationnels (propriétaires, usagers « à problème »...).

Une autre difficulté provient du caractère évolutif de la demande sociale, susceptible de changer assez rapidement en fonction de l'évolution des mentalités ou des usages. La prospective dans ces domaines s'avère très aléatoire.

Le public a lui-même beaucoup de mal à se projeter dans l'avenir ; il apprécie généralement les espaces naturels dans l'état où ils sont, sans mesurer l'attrait que tel ou tel équipement pourrait représenter pour lui.

La réussite des projets suppose, au-delà de la seule analyse, de fédérer les différents publics et de transformer les demandes sectorielles en projets réellement globaux.

Il est utile de noter que l'Union Européenne a affirmé à différentes reprises la nécessité de tenir compte de la perception sociale des

habitants et de l'implication de la population dans les processus décisionnels. Cette exigence a été en particulier formulée à travers la convention européenne du paysage (Florence, 2000), aujourd'hui ratifiée par 13 états.

### Pour en savoir plus

Documents téléchargeables sur le site Internet  
<http://www.metropolenature.org>



Parco Nord - Milano (I)

Photo : Pôle Milanais du programme Métropole Nature

Les espaces naturels métropolitains sont des objets particulièrement complexes, aux définitions malaisées, variés dans leurs caractères, et en évolution constante. Face à cette situation, il apparaît comme nécessaire de disposer d'une vision la plus objective possible de ces espaces.

Quelle valeur ont-ils ? Comment évoluent-ils ? Quels sont les résultats des actions entreprises à leur sujet ?

La mise en place de systèmes d'évaluation basés sur des indicateurs tente de répondre à ce types de questions avec la constitution d'outils d'aide à la décision, clarifiant les enjeux et rendant les choix mieux argumentés et plus transparents.

### ► Des outils importants pour plusieurs tâches

La démarche d'évaluation d'une politique englobe quatre niveaux distincts, mais indissociables.

- **Caractériser**

Avant toute chose, il importe de connaître les espaces, et de les caractériser (quels types d'espaces ? quelle est leur importance ?...), de connaître leur état initial, ou du moins l'état initial des indicateurs qui seront suivis.

- **Suivre**

Le suivi vise à rendre compte de l'évolution d'une politique, d'une action, d'une pra-

tique, d'un patrimoine naturel...

- **Evaluer**

L'évaluation constitue une interprétation des données du suivi, permettant de tirer des conclusions sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience des objectifs et des actions par rapport aux résultats obtenus.

- **Contrôler**

Un dernier niveau est celui du contrôle que les organismes financeurs doivent mettre en œuvre en matière de respect des procédures ou de régularité de l'utilisation des crédits.

### ► L'inventaire impossible

Des milliers d'indicateurs différents peuvent être imaginés, du fait de la multiplicité des thèmes en présence, et de la variété des méthodes de caractérisation de ces thèmes. Cette diversité est telle qu'il est impossible d'identifier des indicateurs fédérateurs susceptibles d'être utilisés quel que soit le contexte.

Le seul Parc Nord de Milan dispose d'une batterie d'une centaine d'indicateurs, adaptés aux spécificités de cet espace.

### Des indicateurs de quoi ?

Il est possible de citer de façon non exhaustive quelques thèmes méritant d'être évalués et suivis par des indicateurs :

- Les caractères des espaces naturels : occupation des sols, surfaces...
- Les fonctions des espaces naturels périurbains (importance spatiale, économique...) :
  - fonctions économiques
  - fonctions écologiques
  - fonctions sociales
- Le fonctionnement des espaces naturels :
  - connexions entre espaces
  - fonctionnement hydraulique
  - fonctionnement social
- Les menaces qui pèsent sur les espaces
- Les actions de valorisation des espaces (quantification des réalisations, des résultats...)

Les dimensions socio-économiques, voire politiques ont souvent été oubliées des programmes d'évaluation ; elles méritent d'être prises en compte à leur juste mesure.

### Quelques indicateurs mis en œuvre dans les pôles de Métropole nature

Dans toutes les métropoles du projet, et dans les parcs qu'elles abritent, des programmes d'évaluation des espaces et des politiques ont

été mis en place. Quelques démarches peuvent être présentées.

#### ► Un observatoire : le Parc Nord de Milan

Le Parc Nord de Milan a mis en place un ensemble complet d'indicateurs, destinés au suivi du site et de sa mise en valeur. Cette batterie d'indicateurs provient d'un travail de recherche spécifique, et vise un objectif opérationnel.

Ce système englobe des indicateurs variés, issus de la bibliographie ou élaborés spécifiquement (exemples) :

- Caractères généraux du parc : taux de boisement du parc, surface contrôlée par le parc ;
- Biodiversité : diversité et rareté des espèces, importance des espèces non indigènes...
- Mise en valeur : ratio entre espaces offrant des services et ensemble de l'espace.
- Satisfaction des usagers du parc ;
- Activités du parc : nombre de visites pour les scolaires, nombre d'événements organisés, nombre d'heures de travail fournies par les volontaires... ;
- Efficacité du parc : délai de réponse du parc aux questions posées par les usagers sur internet

#### ► Barcelone : caractériser le contact entre la ville et la nature

Les méthodes développées dans les espaces très naturels (réserves, parcs) ne sont pas toujours adaptées aux espaces métropolitains, marqués par la forte influence de l'homme. Face à ce constat, le pôle de Barcelone a mis en place une approche spécifique au système périurbain.

Il s'agit de calculer deux indices :

- indice de complexité urbaine

**Indicador d'eficiència urbana**  
**Índice de naturalitat**  
**Índice de complexitat urbana**

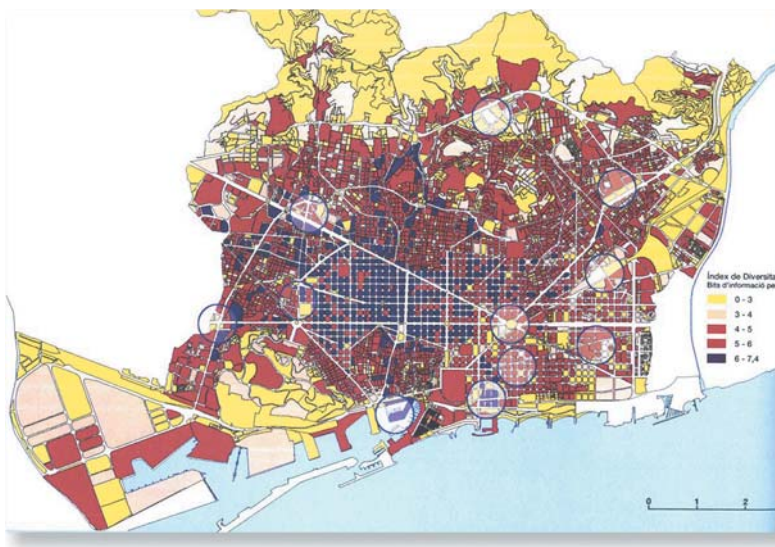
Le croisement de ces indices permet une bonne caractérisation de l'espace périurbain.

L'indice de complexité urbaine est une mesure de la structure de la ville, qui intègre un spectre très large de caractéristiques. Comme l'on peut mesurer la diversité d'un écosystème naturel en comptant le nombre d'espèces et leur abondance relative, il est possible de mesurer dans un écosystème urbain, ce que l'on appelle « diversité ou complexité urbaine ». Dans ce cas, il s'agit de

l'ensemble des variables discrètes dotées de contenu informatif significatif, de leurs abondances respectives, de leurs interactions et d'une intégration dans le temps et l'espace. Un exemple de ces variables peut être le nombre et types de boutiques, de services, d'écoles, de pharmacies... que l'on trouve dans un certain quartier.

Pour l'analyse de la diversité urbaine, on a choisi dans ce projet en tant que variables porteuses d'information, les différentes personnes civiles (activités économiques, équipements, institutions et organisations non gouvernementales), considérant qu'elles reflètent le degré de spécialisation de la société.

Pour calculer l'indice de diversité urbaine, on utilise l'Indice de Shannon (H) basé sur la Théorie de l'Information. La mesure de H (calculée sur un quadrillage de 200 x 200 m) reflète en bits d'information par individu, la densité d'informations qu'ont les différentes aires de la ville. Cette densité reflète également le degré de maturité ou de centralité de chaque territoire.



Carte des indices de diversité urbaine à Barcelone (E)

Photo : Pôle Barcelonais du programme Métropole Nature

En principe, un système avec beaucoup de variables porteuses d'information, c'est-à-dire, un système à diversité élevée et, donc, plus organisé, est un système plus stable car il possède de nombreux circuits conçus pour régler et stabiliser sa fonction globale.

L'indice de naturalité est évalué pour chaque unité environnementale du territoire. Il est basé sur une grille simple :

- [10] Système naturel vierge : uniquement des processus et éléments naturels
- [9] Système naturel : présence minimale de d'éléments exotiques ou artificiels.
- [8] Système sub-naturel : présence d'espèces exotiques non-dominantes. Éléments artificiels localisés
- [7] Système quasi-naturel : présence d'espèces exotiques non-dominantes. Éléments artificiels extensifs, à impacte bas.
- [6] Système semi-naturel : dominance éventuelle d'éléments exotiques. Éléments artificiels localisés.
- [5] Système culturel auto-soutenu : Processus conditionnés par des activités humaines extensives. Peu d'éléments artificiels.
- [4] Système culturel assisté : Processus conditionnés par des activités humaines intenses. Présence importante d'éléments artificiels.
- [3] Système très intervenu : présence de cul-

tures et éléments artificiels. Biodiversité naturelle très diminuée.

[2] Système semi-transformé : production biologique non dominante. Dominance d'éléments artificiels.

[1] Système transformé : dominance d'éléments artificiels avec développement vertical important. Intervention humaine importante dans les processus.

[0] Système artificiel : Pas de vie macroscopique auto-soutenue ; vie microscopique absente.

Ce système est actuellement appliqué dans certains secteurs tests de l'aire métropolitaine, avant une possible généralisation.

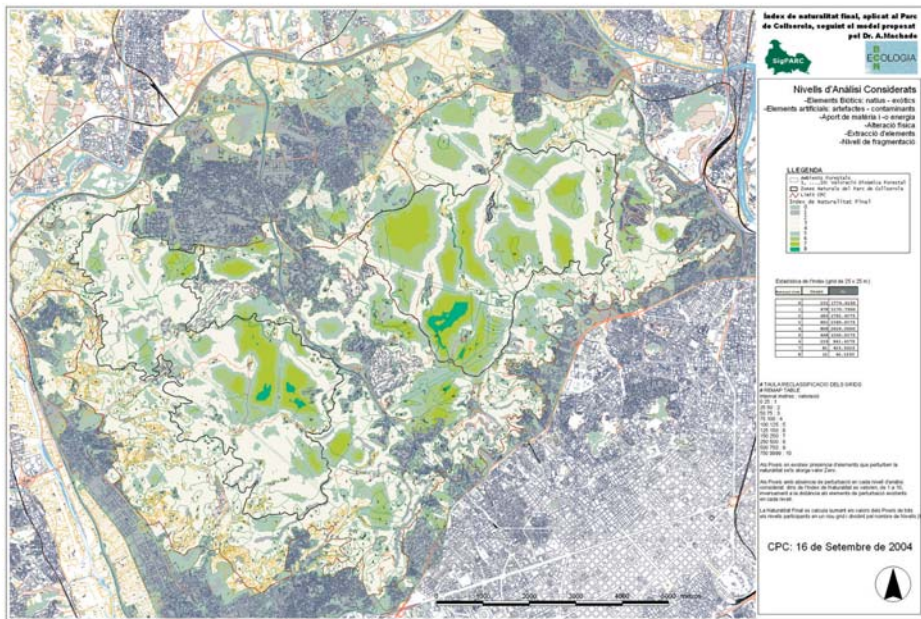
Les scientifiques cherchent aujourd'hui à croiser l'analyse du milieu urbain et celle des espaces naturels.

Un indice destiné à analyser la frontière entre ville et espace naturel est l'indice de compacité qui consiste en la relation entre surface (S) et volume bâti (V), dans chaque cellule de la grille. Pour chaque cellule dont l'indice de compacité a été calculé, on analyse les indices de naturalité des cellules qui l'entourent. L'hypothèse de travail est qu'autour d'une zone urbaine dont la compacité est basse, le degré de naturalité dans la zone naturelle frontière est plus élevé.

► Portofino : évaluer les milieux naturels à partir des espèces

Dans le parc de Portofino, les espaces naturels sont évalués à partir de leurs cortèges d'espèces animales et végétales. Pour chaque espèce, plusieurs indices sont

partir des données diverses : abondance des espèces, rareté, statuts officiels, endémisme... Les indices des espèces peuvent être combinés pour aboutir à un indice dérivant la



Les indices de naturalité du parc de Colleserola

- calculés :
- qualité globale de l'espèce,
  - vulnérabilité de l'espèce,
  - valeur intrinsèque de l'espèce,
  - risque de disparition.

situation d'une unité géographique, en matière de qualité et de vulnérabilité.

L'étude de Portofino a été organisée d'après une structure logique opérationnelle, avec la finalité de rendre la plus objective possible, et apte à répliquer, l'utilisation des données

Ces indices résultent de calculs réalisés à

naturalistes. Plusieurs indices numériques ont été appliqués, ce qui permet de traiter l'information disponible sur les espèces de façon plus rapide et contrôlable.

Le schéma méthodologique a suivi la démarche séquentielle suivante :

- Subdivision du site en cellules territoriales de 250x250 m.
- Choix des espèces à étudier en suivant des critères de conservation ou d'intérêt scientifique.
- Repère des points d'observation de ces espèces.
- Utilisation d'indices-indicateurs pour calibrer l'importance, vulnérabilité, criticité (risque de disparition) et la qualité des espèces.
- Création d'une base de données avec toutes les informations sur les espèces et leurs coordonnées spatiales.
- Repère de l'aire de distribution de chaque espèce et construction des cartes respectives dans un Système d'Information Géographique.
- Construction de cartes qui relient les espèces aux compartiments écologiques dont leur survie dépend pendant au moins une étape du cycle vital.
- Construction de cartes thématiques Système d'Information Géographique : cartes de vulnérabilité, criticité et qualité, pour repérer les secteurs du territoire sur lesquels agir.
- Construction d'une carte de « vocations » : regroupement des cellules ayant une composition d'espèces similaire.
- Construction de la carte d'objectifs de

conservation, en superposant les cartes précédentes.

m) Finalement, on examine le plan « récipient » pour mettre en évidence un éventuel besoin d'adéquation aux finalités du site.

► Les oiseaux, souvent utilisés

Les oiseaux sont souvent utilisés comme indicateurs pour différentes raisons : observation facile, réponse rapide aux modifications du milieu, exploitation des trois dimensions de l'espace.

• Valeur des peuplements

La députation de Barcelone évalue la valeur de conservation des oiseaux nicheurs de toute la Province. Pour chaque cellule de la couche d'information, on calcule la somme pondérée de la valeur de conservation de toutes les espèces d'oiseaux qu'on y trouve. La valeur de conservation se calcule à partir des index mondiaux de conservation (UICN...) et de l'avis d'ornithologues experts.

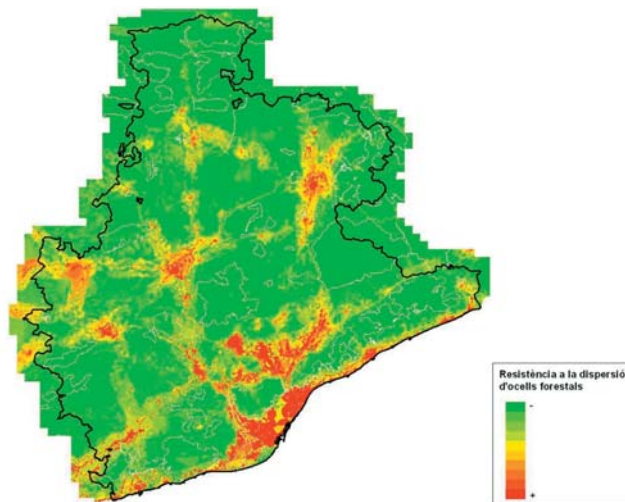
• Les rapaces, espèces indicatrices pour l'action

Les oiseaux rapaces présentent des exigences écologiques fortes : surfaces de milieux naturels, tranquillité. Il est donc possible de les considérer comme des indicateurs biologiques de la qualité et de l'équilibre des écosystèmes.

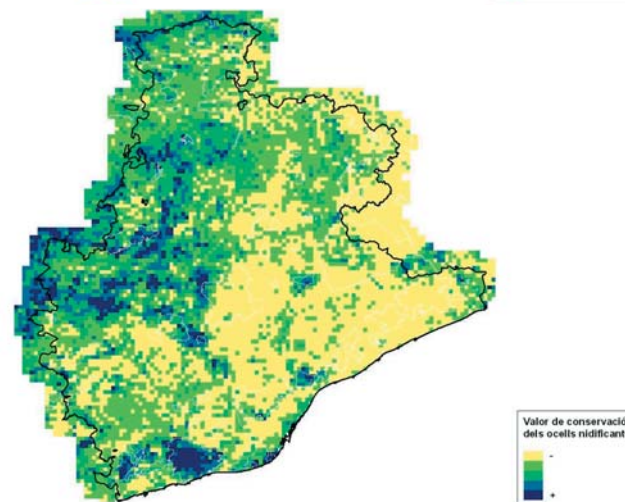
Dans le parc de Colleserola, on utilise ces oiseaux pour évaluer l'impact des activités humaines (projets routiers par exemple). Ils



Deputació de Barcelona (E)  
«Résistance à la dispersion  
des oiseaux forestiers»  
Carte : Pôle Barcelonais du  
programme Métropole Nature



Deputació de Barcelona (E)  
«Valeur de conservation  
des oiseaux nicheurs»  
Carte : Pôle Barcelonais du  
programme Métropole Nature



ont justifié la fermeture de certains itinéraires cyclistes.

- **Une approche des connexions écologiques**

La résistance à la dispersion des oiseaux forestiers est calculée dans la Province de Barcelone à partir des éléments du territoire, en prenant en compte les obstacles potentiels que créent les différents usages du sol, la topographie, les infrastructures de transport, etc.

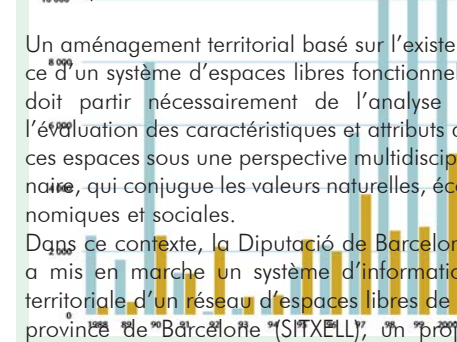
### Un indicateur simple

Les indicateurs ne sont pas forcément obtenus à partir de calculs complexes. Sur le parc de Miribel-Jonage (Lyon), les associations réalisent régulièrement des comptages bénévoles des oiseaux d'eau. Ces données permettent de connaître l'évolution des milieux, et d'estimer l'impact des travaux de génie écologique engagés depuis 1996.

Le suivi des indicateurs, et plus généralement la gestion globale des espaces naturels supposent la collecte et la valorisation d'un grand nombre de données (exemples) : comptage de visiteurs, recensement de la faune et de la flore, données sur l'occupation du sol... Les questionnaires d'espaces peuvent rapidement être débordés par la masse d'informations, et surtout de ne les utiliser que très partiellement.

Les outils informatiques (des bases de données) permettent aujourd'hui de stocker et de structurer ces informations. Les Systèmes d'Information Géographiques et Systèmes d'Information Territoriaux rendent possibles l'organisation des données repérées dans l'espace, et leur croisement automatique. Il s'agit d'outils d'analyse particulièrement performants, pertinents en matière de gouvernance puisqu'ils permettent la production de cartes faciles à interpréter par tous les acteurs.

Exemple de Barcelone



Des outils pour stocker et croiser les données

destiné à l'obtention, la structuration, l'analyse et valorisation de l'information sur le sol non urbanisable. Son objectif principal est d'appuyer les politiques de l'administration locale sur les espaces libres, de façon à ce que le développement socio-économique du territoire soit compatible avec la persistance de la fonctionnalité des systèmes naturels.

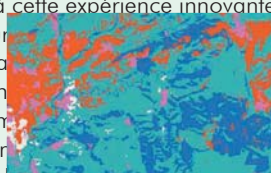
### Un contre-exemple théorique (fiction ou réalité ?)

Le maire d'une métropole, nouvellement élu,

ne se retrouve pas dans le fouillis des études et des procédures en matière d'environnement; il initie une démarche de rationalisation dans ce domaine.

Un jeune et brillant ingénieur est recruté pour cette tâche ; il met en place un système d'indicateurs particulièrement puissant. L'« environnement » est décomposé en 70 thèmes (eau, bruit...), eux-même divisés en très nombreux sous-thèmes (l'eau souterraine, les pesticides...). Chaque thème est décrit par des indicateurs multiples, valorisant des données existantes ou recueillies dans le cadre d'études spécifiques. Ces données permettent d'effectuer des suivis dans le temps, des évaluations, des comparaisons entre sous-métropolitaine, la région métropolitaine, la région communautaire... d'évaluer objectivement la subvention en fonction des résultats attendus.

Le programme d'observatoire Métropole est présenté dans le cadre international, sous l'auspice du conseil scientifique des sommets du méditerranéen. (Grâce à cette expérience innovante, le jeune ingénieur met en place des importantes données. Les techniques sont progressivement améliorées ; ils constatent les problèmes de concertation et d'interprétation



tion des données. La commission des finances de la collectivité renâcle à voter les crédits pour ces études à répétition, sans retombées opérationnelles immédiates. Un élu important conteste le système expert qui a préconisé le rejet d'une subvention pour un projet qui lui tenait particulièrement à cœur. Les agences travaillant sur la communication de la politique environnementale de la collectivité ont du mal à valoriser les résultats obscurs de l'observatoire ; elles préfèrent utiliser des entretiens avec des experts. Peu à peu, le programme OME est simplifié par suppression des indicateurs les plus complexes. Les techniciens ont de plus en plus recours à des approches parallèles, plus qualitatives.

Après un changement de municipalité, la nouvelle équipe décide de mettre en place un système d'évaluation de sa politique, basée sur deux principes : pertinence et efficacité. (A suivre)

Fiction ou réalité ? Cette histoire regroupe en tout cas certains des nombreux risques auxquels l'utilisation des indicateurs est confrontée. Quelques précautions peuvent permettre d'éviter ces dangers.

### Intégrer les indicateurs au processus de gouvernance

Il ne s'agit certainement pas de rejeter l'usage des indicateurs, mais d'être conscients des difficultés rencontrées lors de leur utilisation. Généralement, la réussite passe par l'intégration du dispositif dans un processus de gouvernance. Les indicateurs doivent être conçus, validés et assumés par tous les acteurs concernés : scientifiques, techniciens, élus, usagers... Ces indicateurs ne doivent pas être pensés comme des outils de recherche pure, mais comme des outils simples et opérationnels permettant des conclusions opérationnelles à court terme.

#### ► Des indicateurs pour la gouvernance

Pour que les résultats des suivis et des évaluations soient acceptés et appropriés de façon large, il est souhaitable, lors de l'élaboration d'un projet de mise en valeur d'un site, de choisir les indicateurs avec les partenaires concernés (exemples) :

- quelle est l'ambition du projet : quelle surface devrait être aménagée dans 5 ans ?
- quels sont les résultats attendus (combien de visiteurs prévus dans deux ans) ?

Grâce à ce partage, tous les acteurs seront en état de statuer de façon unanime sur la réussite ou l'échec d'un projet. Dans le Parc Nord de Milan, le suivi d'un indice de satisfaction des usagers a permis de mettre en évidence certaines difficultés ; le plan d'aménagement du parc a été modifié



Parco Nord - Milano (I)

Photo : Pôle Milanais du programme Métropole Nature

suite à ce constat.

De façon générale, il est souhaitable de choisir les indicateurs en fonction du public auquel ils s'adressent. Ainsi, la biodiversité peut être évaluée par un indice complexe et théorique s'il s'agit d'un outil de travail pour les techniciens ; elle peut être présentée au grand public ou aux élus à partir de données plus parlantes, nombre d'espèces par exemples.

La normalisation des indicateurs entre sites est très difficile parce que chaque espace présente des caractères particuliers. Une base commune est souhaitable à l'échelle d'une métropole, pour aider les comparaisons et fonder une politique cohérente. A Milan, un séminaire a réuni des représentants des différents parcs métropolitains pour échanger à ce propos.

### ► Des indicateurs de gouvernance

Les démarches de gouvernance méritent d'être évaluées.

Une première étape consiste à **caractériser le jeu des acteurs en présence**.

Le déroulement de la démarche de concertation peut donner lieu à des indicateurs simples : nombre de participants aux réunions, nombre de documents diffusés...

La réussite de la démarche peut être évaluée à partir d'indices de satisfaction. Ce type d'indicateurs a été mis en oeuvre de façon positive à Milan.

Une évaluation des processus de gouvernance sur les projets nature du Grand Lyon a été réalisée (Pauhliac 2004) ; cette analyse a posteriori n'a pas été basée sur des indicateurs mais sur une approche plus qualitative (entretien, analyse de documents).

### Conclusion, perspectives

La gestion et la valorisation des espaces naturels métropolitains ne doivent pas être conduites de façon sectorielle, en réponse à telle ou telle catégorie de fonctions ou d'usages. Une politique cohérente suppose une approche rationnelle, basée sur des indicateurs sinon réellement objectifs, du moins partagés par un grand nombre d'acteurs.

La mise en place et l'utilisation d'indicateurs ne constituent pas un but en soi, mais un moyen de fonder un projet partagé qu'il sera possible d'évaluer correctement.

Pour que les indicateurs soient efficaces, leur choix doit être fait dès le début de la démarche de gouvernance, avec l'implica-

tion de l'ensemble des acteurs concerné. Cet outil doit être conçu de façon souple. Il faut en effet être capable de modifier les indicateurs utilisés en fonction de l'évolution des sites et des activités humaines.

Si le recours aux indicateurs permet de renforcer le professionnalisme des politiques, il ne se substitue pas aux approches plus opérationnelles et empiriques : il n'existe pas d'indicateur qui remplace un bon gestionnaire !

### Pour en savoir plus

- Parc nord de Milan. La matrice des indicateurs. Métropole Nature. 2004. Liste et description des indicateurs utilisés.
- Indices à partir des espèces mis en place à Gènes : Calcolo degli i... pole gênes.doc
- La place des espaces naturels périurbains pour une ville durable. Rapport de Fédénatur à la commission européenne. 2003. Liste d'indicateurs sur les fonctions et la gestion des espaces naturels.
- F. Paulhiac. 2004. Evaluation de la gouvernance des Projets Nature du Grand Lyon. Grand Lyon / Métropole Nature.

### Quelques références

Le thème des indicateurs a donné lieu à une

abondante bibliographie ; quelques références pertinentes sont citées ici.

- Atti del Seminario, Indicatori degli ecosistemi per il governo del territorio – Associazione Analisti ambientali e Società Italiana di Ecologia , 2003 – Regione Emilia Romagna
- Büchs, W., 2003. Biodiversity and agri-environmental indicators - general scopes and skills with special reference to the habitat level, Agriculture, Ecosystems and Environment vol. 98, Elsevier.
- Collectif, 2000. RESOECT (référentiel d'évaluation et de suivi des politiques environnementales des collectivités territoriales). Manuel d'utilisation. Ministère de l'aménagement et du territoire, France.
- Collectif, 2004. Les indicateurs en action. Volume 1 : Développement durable, indicateurs et aide à la décision : l'empreinte du local. Volume 2 : guide du praticien. Projet européen PASTILLE.
- IFEN (Institut Français de l'Environnement), 2000. Aménagement du territoire et environnement. Politiques et indicateurs. MATE, DATAR. 272p.
- Indicatori ecologici alla scala del paesaggio, SIEP-IALE, (Società Italiana di Ecologia del paesaggio - International Association for Landscape Ecology) 2003, - Milano.
- Jesinghaus J., 1999. Indicators for Decision-Making. European Commission. Ispra (VA) Italy.
- Kristensen P., 2003. EEA core set of indicators, EEA, Copenhagen
- Machado, A. 2002. Ensayo de un índice de naturalidad en islas oceánicas. Simposio Ecología insula. S/C de La Palma, 18 nov. 2002. antonio.machado@telefonica.net
- Meadows D., 1998. Indicators and Information

Systems for Sustainable Development. The Sustainability Institute, Hartland Four Corners VT

- Spangenberg J.H., Valentin A., 1999. Indicators for sustainable communities, Wuppertal Institute, Vienna (<http://www.wupperrinst.org>).



Le réseau XARXA des parcs naturels de Barcelone (E)

Carte : Mancomunitat de Municipis de l'Àrea metropolitana de Barcelona

### Des projets verts pour les métropoles

#### ► Une nécessité pour toutes les villes : disposer d'un projet pour l'avenir

Toutes les collectivités ont besoin d'élaborer un projet sur le moyen terme, qui définisse des principes de développement : Quelle croissance urbaine ? Quelles infrastructures ? Quelles priorités de mise en valeur ?... Ce cadre général constitue une référence pour les politiques locales.

Les enjeux de cet exercice sont considérables :

- dépasser l'échelle locale pour disposer d'une vision globale de l'aire urbaine ;
- prendre du recul et penser la ville pour les décennies à venir ;
- dépasser la logique sectorielle pour formuler une vision transversale.

Ce projet se traduit par différents types d'actions opérationnelles :

- planification territoriale, droit de construction,
- politique foncière,
- incitations financières,
- communication, information, concertation...

La nécessaire maîtrise de la vocation des sols par les documents d'urbanisme ne suffit pas pour inscrire les espaces naturels dans une

dynamique de projet. Celle-ci est seule susceptible de garantir leur pérennité d'autant plus qu'il n'existe pas de «gouvernement» unique métropolitain.

#### ► Les espaces naturels, un système structurant à l'échelle de la métropole

Les projets urbains ont longtemps négligé les espaces naturels, définissant des stratégies globales en matière d'habitat, d'industrie ou de transport, et ne considérant les espaces naturels que par défaut car non utilisés par les fonctions majeures (infrastructures, habitat, industrie). Implicitement ces espaces étaient compris comme des réserves foncières pour un développement futur de la ville et les limites de la zone urbaine ont été régulièrement repoussées.

Depuis quelques années, le mouvement s'inverse peu à peu. Ces espaces sont considérés comme des éléments de plus en plus importants pour le projet urbain, jusqu'à être envisagés comme des «infrastructures vertes», éléments structurants des projets de territoire. Aussi, l'on s'accorde de plus en plus à penser que les espaces naturels forment à la fois un ensemble écologique et un potentiel de ressources économiques.

L'identification et la mise en valeur de réseaux cohérents d'espaces naturels constitue un enjeu majeur pour toutes les métropoles. Les espaces protégés doivent être reliés entre eux, pour assurer les indispensables connexions écologiques (échanges faunis-

tiques et floristiques entre sites). Ce maillage peut servir de support à un réseau de déplacement doux (piétons, vélo) efficace et agréable. Cette approche permet également d'offrir à tous les citoyens des espaces de nature proches de leur domicile.

► **Aujourd'hui : des démarches souvent lourdes et trop ponctuelles**

Les projets urbains en matière d'espaces naturels ont souvent connu des difficultés de mise en oeuvre, pour différentes raisons :

• **des projets ponctuels**

Les documents d'urbanisme portent généralement sur des entités administratives plus petites que l'aire métropolitaine. Il en résulte des incohérences et des conflits aux marges des territoires.

• **des projets imposés**

Les projets ont souvent été imposés par l'Etat ou les grandes collectivités, sans réelle concertation, ni même information locales. Les principes proposés n'ont pas été appropriés par les collectivités et acteurs locaux ; ils ont souvent été rapidement remis en cause.

**L'Anneau vert de Barcelone**

A la fin des années 1990, la Diputació de Barcelona a lancé le projet de l'Anneau Vert, sur l'ensemble de la région métropolitaine (3200 km<sup>2</sup>, 4,2 millions d'habitants). Il s'agissait de protéger et de mettre en valeur un système d'espaces protégés reliés par des corridors boisés.

Ce projet a été lancé par la Diputació sans

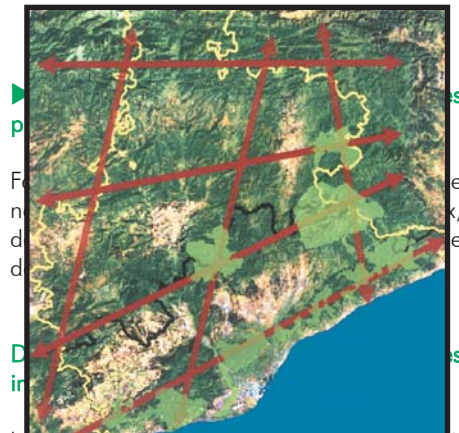
concertation préalable avec les collectivités et acteurs locaux. Il a été bien accueilli par le grand public, mais il a généré deux réactions opposées au sein de plusieurs collectivités locales.

Certaines mairies demandaient la protection de nouveaux territoires, dont l'achat et la gestion devaient être assurés par la Diputació.

A l'inverse, d'autres mairies s'opposaient à une politique de protection qui portait atteinte à leurs perspectives de développement économique ou urbanistique.

La vigueur de ces réactions entraîna une remise en cause du projet de la part de la Diputació.

L'idée a toutefois été reprise, à partir d'un réseau (Xarxa) des parcs existants, construit dans le cadre d'une concertation site par site.



La construction du territoire de projet à l'échelle métropolitaine met en jeu divers niveaux de planification, d'administrations locales (et nationales) et de participation selon des modalités et des temps différents. C'est dans cette confrontation d'échelle (voir affrontement) que les choix de développement pour le territoire sont formalisés.

La construction du territoire de projet est en tous cas la résultante du croisement entre deux échelles :

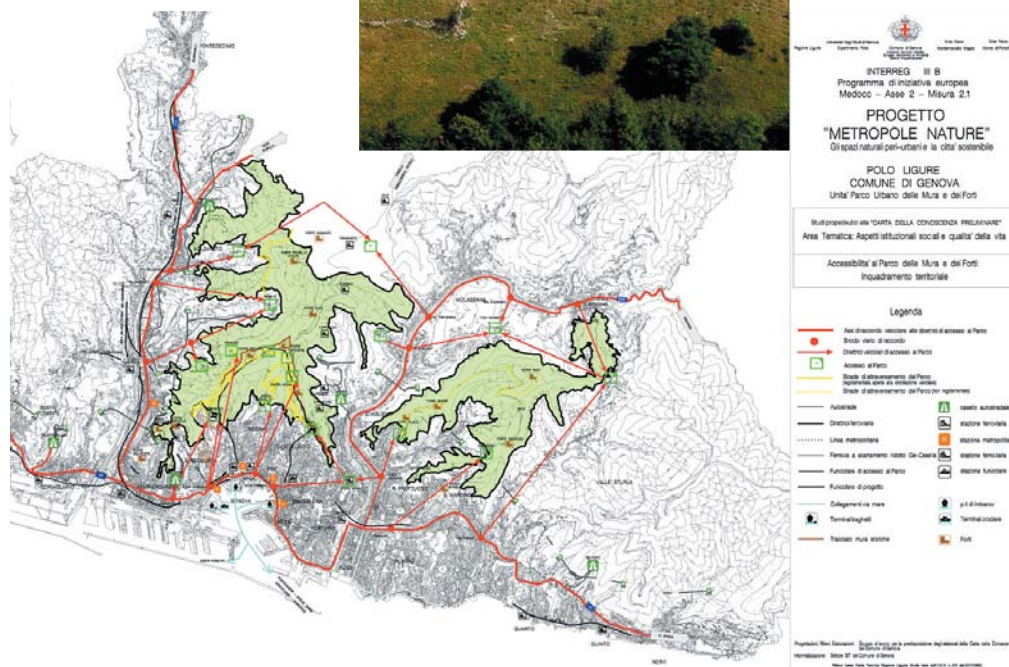
- **L'échelle territoriale** : celle de l'ensemble de l'aire urbaine qui comporte les espaces bâtis liés à la ville-centre et aux villes secondaires et les espaces « nature » interstitiels ou limitrophes. Les deux types d'espaces ont une interconnexion forte. La ville influence la nature et la nature influence la ville. Il est



Les systèmes de planification urbaine ordinaire ont souvent ignoré les espaces naturels et connexions multiples de la région métropolitaine. Le plan territorial de la région de Barcelone ou le schéma directeur de Barcelone donnent par exemple une large place à ces espaces.

**Construire des projets globaux et concertés**

Forte Puin  
e vista città Genova (I)  
Photo : Pôle Ligure du programme  
Métropole Nature



Accessibilità al Parco delle Mura e dei Forti : inquadramento territoriale - Genova (I)  
Carte : Pôle Ligure du programme Métropole Nature

donc important de préciser l'aire d'influence.

- **L'échelle administrative et politique** : il n'existe jamais de gouvernement à l'échelle de l'ensemble de l'aire métropolitaine (dans l'ensemble des sites de Métropole Nature, mais ils reflètent une situation générale).

#### ► Passer du gouvernement à la gouvernance

Le projet métropolitain et la planification qui en résulte ne pourront se traduire dans les faits que s'ils sont appropriés et appliqués à toutes les échelles. Il est donc fondamental que l'élaboration du projet soit menée dans une logique de gouvernance.

Si la planification « depuis le haut » est inefficace, une planification qui ne serait conçue que localement ne bénéficierait d'aucune vision globale, et risquerait de résulter de la somme d'intérêts particuliers. La seule réponse à cette difficulté consiste à créer des synergies et des interactions entre échelles globale et locale, en se basant sur le principe de subsidiarité. Certains thèmes doivent être traités à une échelle métropolitaine, voire nationale ou européenne : grandes infrastructures de transports, équilibres urbains, réseaux d'espaces naturels... Ces thèmes, pour être compris localement, doivent faire l'objet d'une politique d'information et de concertation ambitieuse.

La gouvernance à l'échelle de la métropole doit aider à la définition de grands objectifs; cette organisation de concertation est délicate, à cause du très grand nombre d'acteurs concernés et de la présence d'acteurs puissants susceptibles de remettre en cause la cohérence du réseau d'espaces naturels (par exemple en Ligurie, le poids des sociétés chargées des autoroutes ou des voies ferrées).

A Grenoble l'expérience de concertation a été menée avec succès.

#### ► Considérer les projets de territoires comme des outils de la concertation

Un projet de territoire est un projet multi-acteurs ; il met en jeu des représentations, des valeurs, des modes de gestion d'acteurs publics et privés qui sont divers, contradictoires, générateurs de conflits. Il permet de réunir tous les acteurs concernés par ces espaces, au-delà des seuls acteurs politiques

La mise en place d'une démarche de gouvernance permet de dépasser une approche sectorielle et administrative de ces espaces, et d'envisager une gestion multisectorielle par l'organisation d'un partenariat territorialisé.

L'élaboration d'un projet de territoire permet de dépasser les conflits d'intérêt en présence et de définir des principes d'action et de ges-

tion acceptable par tous les acteurs.

## L'expérience de Métropole Nature : quelques orientations de méthode

Métropole Nature a permis de mener des réflexions innovantes sur le contenu et la méthode d'élaboration des projets. Quelques exemples mettent en exergue certains éléments méthodologiques, conditions d'élaboration d'un projet pérenne pour les espaces naturels.

### ► Construire une culture commune avec les acteurs impliqués

Les acteurs qui interviennent dans les espaces naturels sont nombreux et variés ; ils manquent de coordination et de visions partagées. Ils ne dialoguent pas souvent les uns avec les autres.

La construction d'un **diagnostic partagé** de l'aire métropolitaine est une piste pour adapter l'échelle de travail aux enjeux en présence. Les données cartographiques et statistiques peuvent être échangées et consolidées, de façon à ce que chaque partenaire dispose d'une vision large.

Ce diagnostic doit permettre de lister et d'évaluer l'ensemble des espaces et de leurs fonctions. Il doit être global, en prenant en compte des facteurs extérieurs « lointains » dans l'espace (zones complémentaires de la ville) et dans le temps (travail de prospective).

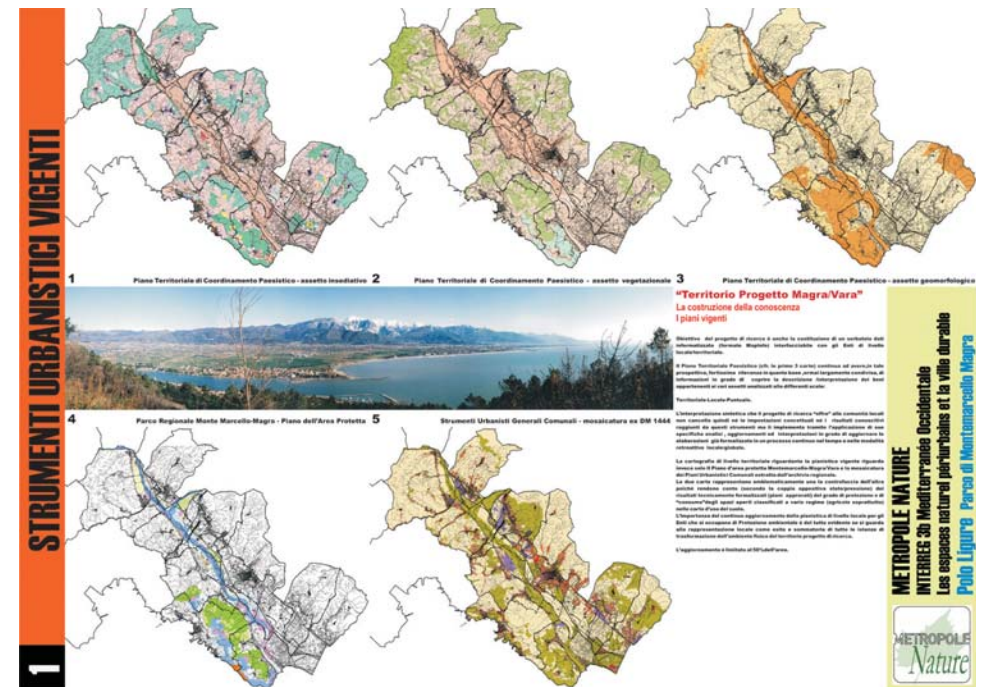
La réalisation des **cartes de la connaissance** du parc de Monte Marcello Magra et du parc des Forts et Murs de Gênes constitue l'expérience la plus aboutie en matière de diagnostic partagé. Le travail a été coordonné par la faculté d'architecture.

Le projet a pris un grand soin à la construction d'un document participatif grâce à une procédure systématique de partage, pour mettre en relation les différents savoirs (réunions multidisciplinaires) et les différentes démarches techniques (Agenda 21, carte des identité...).

Les cartes de connaissances sont constituées d'un ensemble de cartes évolutives, intégrées, participatives et interactives. Leur interprétation est simple.

L'échelle utilisée a été le 1 :10 000 ou le 1 :25 000 en fonction des thèmes. Toute la démarche a été menée à l'aide d'un Système d'Information Géographique.

Une séquence d'activité a permis la construction de cartes thématiques, à partir d'une synthèse de données préexistantes, avec une forte participation des partenaires du pôle ligure. Les diverses données représentent et décrivent les identités locales, les nœuds cri-



Strumenti Urbanistici - Parco di Montemarcello Magra - Genova (I)  
Une des «cartes de la connaissance» : Pôle Ligure du programme Métropole Nature

tiques, les attentes des populations, mettant en lumière des projets ou les projections des acteurs.

Méthode d'élaboration des cartes



Aire métropolitaine - Lyon (F)

Carte : Agence d'urbanisme



332 communes  
34 structures intercommunales  
10 schémas de cohérence territoriale (SCOT)  
4 départements

La carte se compose de cartes d'analyse et d'interprétation :

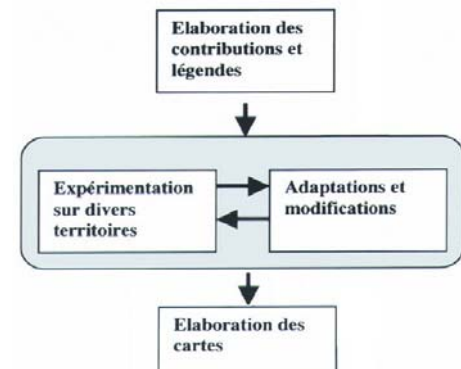
- valeurs et ressources,
- conflits,
- planification,
- projets en cours ou à venir,
- identité locale,

Et de cartes de synthèse :

- paysage,
- stratégie de projet.

#### ► Dépasser les limites administratives

- Elaboration concertée de projets voisins



ronnants.

- Traitement des franges de chaque SCOT :

comment faire pour qu'un même espace géographique connaisse un même traitement des deux cotés d'une limite administrative ? Pour répondre à ces questions, l'agglomération lyonnaise a initié une démarche « inter-SCOT » (mené par l'Agence d'urbanisme), suite aux travaux de la Directive Territoriale d'Aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise (DTA), qui a mis en évidence le « réseau maillé des espaces naturels et ruraux ».

Dans le cadre de Métropole Nature, un travail de mise en cohérence a été entrepris avec les responsables des 3 SCOT voisins, de part et d'autre du Haut Rhône dauphinois, pour partager diagnostics et projets. Différentes propositions ont été formulées : coordination des acteurs, diagnostics couvrant plusieurs territoires, élaboration de projets communs aux territoires limitrophes, analyse des impacts de chaque SCOT sur les territoires voisins et recherches de mesures compensatoires...

### Des pistes pour une meilleure prise en compte des espaces naturels dans la planification :

Le pôle de Lyon a commandité une étude sur la prise en compte des espaces naturels périurbains dans les Schémas de Cohérence Territoriale (CED-DAET, 2004). Ce document, disponible sur le site internet de Métropole Nature, formule de nombreuses propositions pour une amélioration de la situation actuelle (exemples) :

#### faire émerger une vision des espaces naturels

en améliorant les outils de connaissance :

- valoriser les données existantes,
- mener une étude régionale sur les corridors écologiques.

en renforçant les compétences :

- former les acteurs des SCOT sur les espaces,
- associer des spécialistes des espaces naturels en articulant les SCOT avec les autres démarches : Contrats Globaux de Développement, Parcs naturels régionaux, Schéma de Gestion des Eaux...

#### concilier les usages des espaces naturels



Des projets sur des sites concrets  
Genas, à l'est de Lyon (F)  
photo : Agence d'Urbanisme

Les projets de mise en valeur des espaces naturels ne doivent pas s'arrêter aux limites des collectivités ; ils peuvent couvrir l'ensemble des sites concernés, par la concertation entre acteurs ou par création d'organismes adaptés.

#### L'Anneau Bleu lyonnais : un projet dépassant les limites administratives.

La mise en valeur des berges du Rhône à l'amont de Lyon concerne la Communauté Urbaine de Lyon, mais aussi 7 autres communes et deux syndicats. La mise en valeur et la gestion de cet espace de 3000 hectares et 20 kilomètres de cours d'eau, ne peuvent pas être scindées entre partenaires. La décision a donc été prise de mener un projet cohérent et global, piloté par un seul organisme. Un comité de pilotage réunira toutes les collectivités concernées.

(Voir définition ci-avant, au Chapitre 6)

#### ► Construire des projets supra communaux

##### - L'exemple milanais

L'aire métropolitaine milanaise actuelle n'est pas un territoire gouverné par un unique organisme, mais par plusieurs réseaux complexes de gouvernements à différents niveaux, composées de nombreux acteurs publics et

privés.

La loi 142 de 1990 instituait pour la première fois en Italie la réunion dans un grand organisme supra communal les compétences et les pouvoirs appartenant aux communes faisant partie d'une même aire métropolitaine. Cette loi n'a pas été suivie d'effet, et à Milan ou ailleurs, aucune entité métropolitaine n'a encore été créée. La Province de Milan dispose actuellement de pouvoirs et de responsabilités sur un vaste territoire qui englobe l'aire métropolitaine de Milan.

On assiste actuellement à une construction progressive de la gouvernance du territoire, par création d'outils supra-communaux de coordination des politiques (les quatre communes du nord de Milan ont créé une agence de développement local, 17 communes du sud milan ont promu une association, l'est milanais a développé un processus de planification stratégique, etc.). On assiste également à la mise en place de politiques de secteur ou thématiques ( planification territoriale, mobilité, environnement, développement économique...).

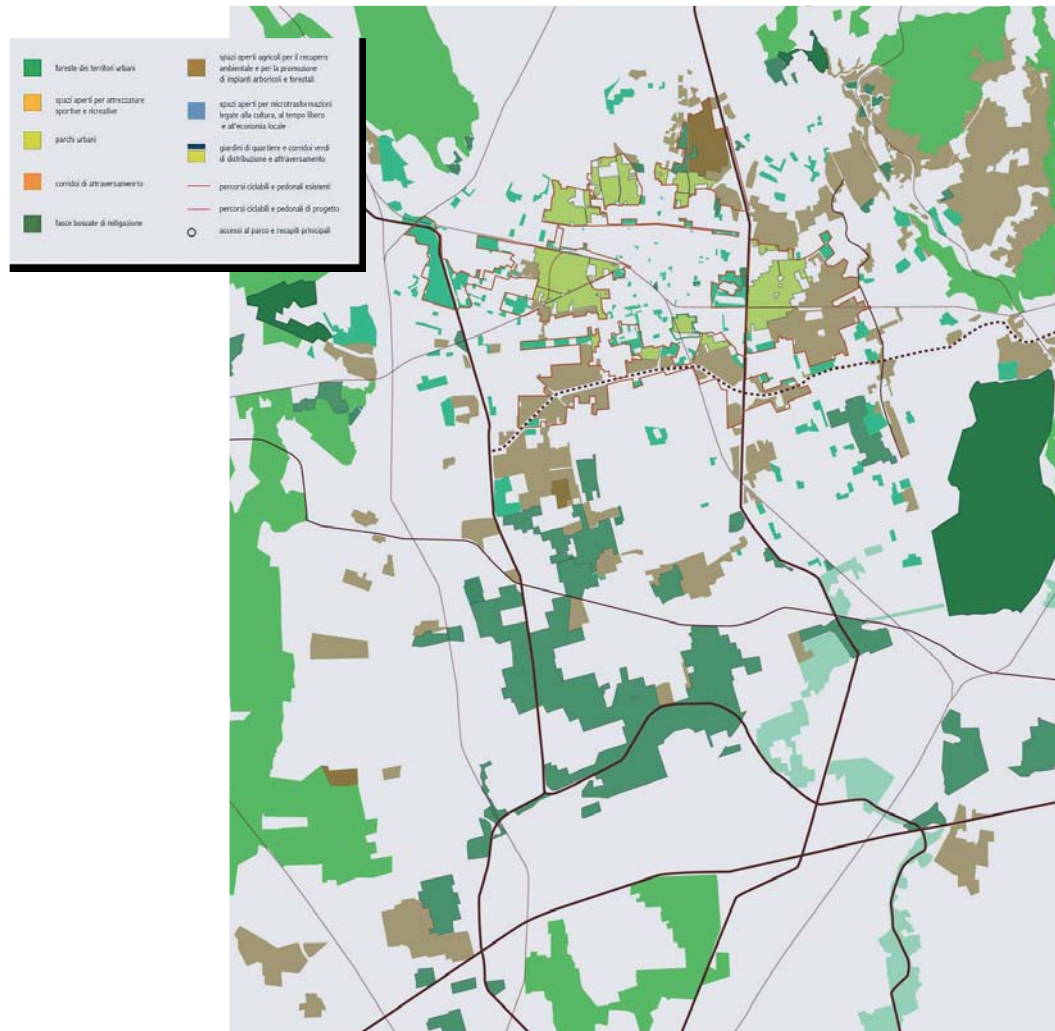
#### Les PLIS, Parcs Locaux d'Intérêt Supracommunal de Milan

Les PLIS sont un type d'aires protégées introduit par la législation de la région Lombardie en 1983. Les PLIS sont caractérisés par le rôle central joué par les communes et les inter-

communalités (syndicats) dans le processus de création et de constitution : ils sont promus par la volonté des communes qui définissent le périmètre et proposent à la province d'en constater formellement la constitution. A partir des années 90 ils se sont développés dans le secteur nord de l'aire métropolitaine milanaise comme instrument municipal susceptible de promouvoir des initiatives concertées de tutelle et de développement des zones vertes péri urbaines à l'échelle intercommunale sub-métropolitaine. Dans ce territoire, la superficie complète représentée par les zones PLIS (constituées ou en cours de constitution) est de 7314 hectares et concerne 30 communes pour un total de 11 parcs locaux de dimensions et de caractéristiques variées.

Les objectifs poursuivis par ce type de parc sont : le contrôle des processus de soudure du continuum urbanisé et l'intégration dans une logique de système des aires vertes résiduelles des paysages métropolitains. En particulier, les PLIS tendent à renforcer les réseaux et les corridors, à connecter des types divers de vert (du vert diffus à caractère urbain, aux zones agricoles encore existantes, jusqu'au biotope de valeur environnementale majeure), adaptant les formes de statut aux différents niveaux de naturalité des territoires considérés.

L'opérationnalité des PLIS peut être garantie à travers diverses formes de gestion : les communes sont les promoteurs qui établissent, en



Les PLIS de la Brianza Centrale - Millan (I)  
Carte : Parco Brianza Centrale - Milano

fonction de leurs exigences et de leurs ressources ; de quelle structure juridique d'organisation il convient de se doter (des sociétés ou des coopératives, des conventions des gestion, ou autres formes de coopération prévue par la législation nationale sur l'organisation des autonomes locales). Le système de planification est basé sur un Plan pluriannuel d'interventions, alors que l'usage du sol reste régulé par les plans d'urbanisme communaux que la commune peut adapter aux exigences du parc si elle le désire.

Les PLIS représentent une expérience née modestement et qui s'est développée, révélant les grandes potentialités de « système ». Dans la réalité milanaise, dans laquelle les solutions « institutionnelles » et top-down des problèmes du gouvernement métropolitain ont toujours rencontré des difficultés, cette forme d'institutionnalisation « légère » des gestions concertées des zones vertes périurbaines, respectueuse du principe de subsidiarité.

• **Les aires métropolitaines de Grenoble et Lyon**

La situation la plus intéressante est naturellement celle où un seul projet serait élaboré à l'échelle de l'ensemble de l'aire métropolitaine, en dépassant les limites administratives. Depuis quelques mois, une réflexion est menée dans la région grenobloise pour élaborer un « schéma de valorisation et de maillage des espaces naturels de l'ensemble

de l'aire métropolitaine ». Les objectifs affichés sont la protection, la valorisation et le maillage des espaces agricoles, forestiers et naturels. Cette démarche doit aboutir à une connaissance approfondie et partagée, un schéma d'orientation et un guide pour les politiques publiques. Le projet doit être élaboré au sein de cinq ateliers de travail (eau, agriculture, forêt, biodiversité, activités récréatives).

Ce schéma ne correspond pas à une procédure administrative existante, mais il visera à produire un cadre global et concerté qui pourra être décliné localement.

Comme déjà évoqué ci-avant, à propos des SCOT, à Lyon, l'élaboration de la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) a permis de faire reconnaître « un réseau maillé des espaces naturels » entre les pôles d'urbanisation. Ce travail n'est encore qu'au stade théorique, car la DTA n'a pas encore été approuvée. Il apporte cependant une connaissance du territoire commune pour les différents SCOT.

La concertation entre acteurs voisins et toutes les actions de gouvernance peuvent contribuer à donner une consistance à un territoire métropolitain qui n'existe souvent pas à l'heure actuelle.

► **Ne pas limiter les projets à leur dimension réglementaire**

L'un des points forts des projets urbains correspond à la planification territoriale, et en particulier à la réglementation de la construction. Cette dimension est fondamentale mais elle doit être dépassée, pour favoriser l'appropriation locale des projets. Dans le cas contraire, la planification risque d'être remise en cause au bout de quelques années. Face à ce défi, la collectivité de niveau supérieur doit penser au devenir des terrains protégés par la planification :

- statut réglementaire,
- valorisation des fonctions de l'espace,
- promotion des activités existantes (agriculture en particulier),
- gestion future.

Les attentes des collectivités locales et des propriétaires des terrains non constructibles doivent être prises en compte. Les surfaces protégées ne doivent pas être vues comme des espaces gelés, mais comme des territoires valorisés autrement que par la construction.

### L'évolution d'un projet d'urbanisation à Barcelone

À Barcelone, le site du Pla de Carat (secteur du delta du fleuve Llobregat) faisait l'objet d'un projet de promotion immobilière, menaçant de détruire un espace naturel d'une vingtaine d'hectares et leur connexion territoriale. Deux années de travail avec la commu-

ne, le Gouvernement de Catalogne, les propriétaires et promoteurs se sont traduits par une modification du projet urbanistique et de la planification. Cette approche a permis de rendre compatible la construction de logements avec la préservation de surfaces naturelles, avec un coût réduit pour la collectivité.

Exemple de Pla de Carat, Barcelone (E)  
le projet urbanistique élaboré après concertation  
Photomontage et carte :  
Mancomunitat de Municipis de l'Area metropolitana de Barcelona

D'autres types d'actions peuvent rendre concret le projet urbain. La collectivité métropolitaine doit en particulier baser sur cette

vision globale sa politique d'aide et d'incitation aux projets locaux. Ainsi, chaque projet local doit être analysé en termes de contribution au réseau des espaces naturels métropolitains.

### ► Choisir la méthode de travail la plus pertinente

Le cadre général doit être précisé au niveau local en fonction du contexte : on peut saisir l'opportunité d'une démarche de planification à l'échelle métropolitaine pour construire le projet, ou au contraire se saisir de tensions localisées pour permettre l'élargissement de la réflexion et la construction du projet.

#### • A Barcelone, des tests locaux

Le travail mené sur des petits secteurs expérimentaux touchant une ou plusieurs communes, à partir d'une vision globale du territoire métropolitain et en tenant en compte les intérêts locaux, constitue une base de propositions concertées pour la planification à

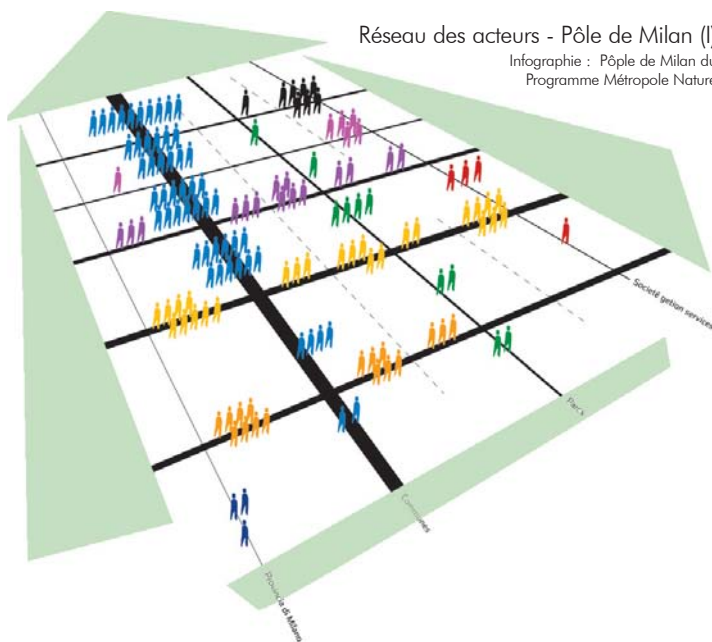


grandes lignes des éléments nécessaires pour assurer la pérennité et le bon fonctionnement des projets :

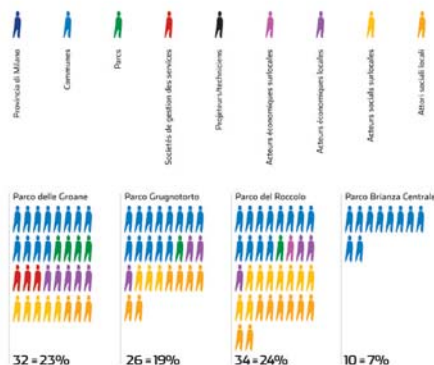
- une structuration formelle du partenariat, voire la création d'une structure ad hoc est recommandée ;
- une instance de concertation permettant d'expliquer le projet et de construire avec les acteurs du terrain (associations, riverains...) les programmes d'actions
- une instance de décision et de financement,
- le partage des objectifs entre le niveau métropolitain et le niveau local, le dialogue constant sont également des facteurs de réussite.

Certaines dynamiques locales peuvent se renforcer progressivement et se diffuser dans l'espace, au point de constituer des éléments urbains à l'échelle métropolitaine. Ce schéma a pu être noté à Lyon par exemple.

#### • A Grenoble : une déclinaison locale du schéma directeur



Réseau des acteurs activé par la recherche Interreg Métropole Nature



...la démarche de gouvernance est appliquée au programme Métropole Nature ...

Le schéma directeur a été établi à l'échelle de l'aire métropolitaine. Il est actuellement décliné sous la forme de schémas de secteur, sur des périmètres plus restreints.

### Conclusion, perspectives

Les espaces naturels, longtemps négligés, doivent devenir le cœur des projets métropolitains. Ces espaces couvrent des surfaces considérables, généralement réparties dans toute l'aire métropolitaine ; ils assurent des fonctions multiples et stratégiques. Il s'agit d'espaces hautement stratégiques, parce qu'ils sont « libres » de toute urbanisation ; leur avenir est ouvert à toutes les hypothèses, de la construction systématique à la sanctuarisation totale.

Ces espaces doivent être conçus comme des infrastructures fondamentales pour la ville, et même comme l'armature du système urbain. Une trame cohérente et solide d'espaces naturels garantit une ville équilibrée et agréable.

Ces espaces doivent être perçus comme l'armature du développement urbain à venir. Les espaces naturels ne sont pas des vides, sans lien avec le projet d'agglomération : ils doivent vivre en dialogue permanent avec l'urbain, car ils sont la garantie d'un développe-

ment métropolitain équilibré et durable.

Pour atteindre cette ambition, le projet doit être élaboré de façon globale et ambitieuse, dans une démarche de gouvernance, à l'échelle de l'aire métropolitaine.

Seule une construction du projet avec l'ensemble des acteurs concernés permet de produire une vision partagée, qui pourra se traduire par des actions concrètes et pérennes. L'articulation des différentes échelles et des approches thématiques doit être pensée pour favoriser les échanges et les synergies : clarifier le rôle de chacun, créer des outils communs, déclinaisons locales des politiques globales...

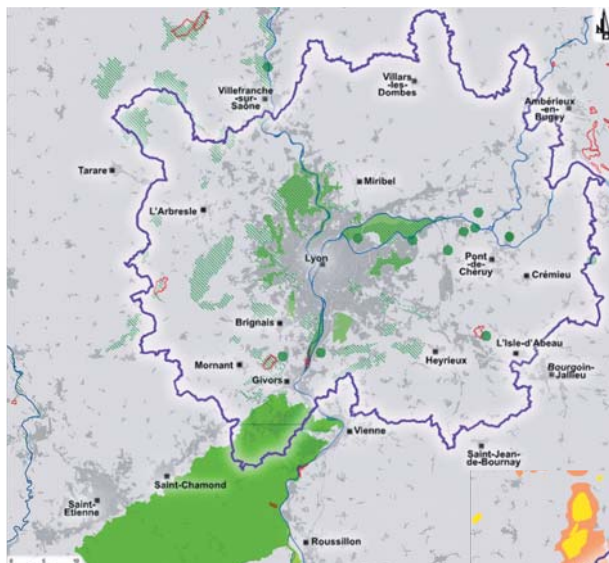
Des aller-retours permanents entre vision d'agglomération et dynamique locale peuvent donner toute la cohérence au projet.

### Pour en savoir plus

- Douillet M.C., Faure A., 2004. Espaces naturels, politiques publiques et système d'acteurs. Rapport de synthèse du pôle grenoblois. Métropole Nature. 7 pages.
- CEDDAET, 2004. Gestion et valorisation des espaces naturels en situation d'interface de SCOT. Métropole Nature.
- Parc de Montemarcello Magra, 2004.

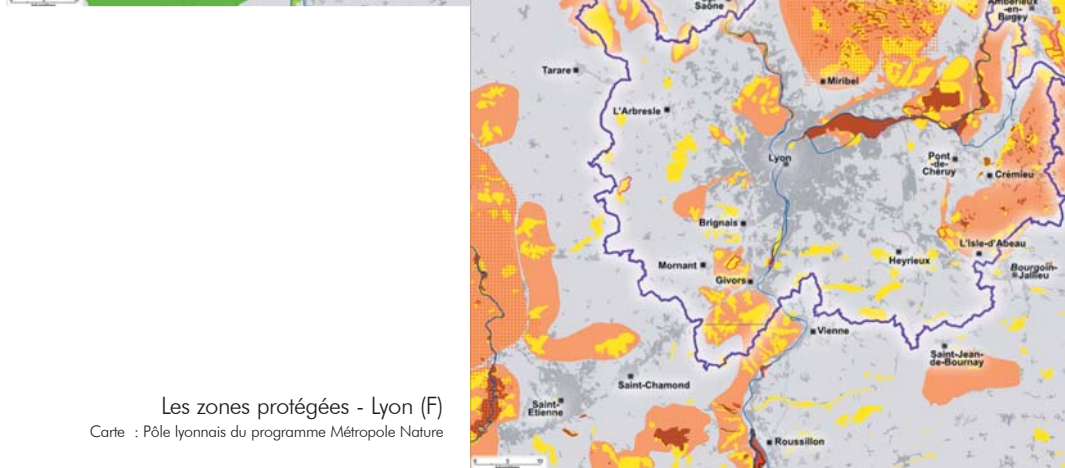


Cartes de la connaissance.



Les parcs - Lyon (F)

Carte : Pôle lyonnais du programme Métropole Nature



Les zones protégées - Lyon (F)

Carte : Pôle lyonnais du programme Métropole Nature

Au-delà des politiques métropolitaines, la mise en valeur des espaces naturels doit se traduire par des actions concrètes au niveau local. Cette échelle est celle de la gestion ; elle porte sur les «sites» eux-mêmes, espaces continus et cohérents de superficies très variables, de quelques hectares à des milliers d'hectares.

L'analyse de différents cas dans le cadre de Métropole Nature a permis de mieux comprendre la mise en place de ces projets, et d'en tirer certains enseignements.

### Des projets pour quoi faire ?

On peut qualifier de «projet» toute démarche visant à doter un espace naturel d'un dessin, à lui donner un sens et un statut (il ne s'agit plus d'un espace libre). Il peut s'agir d'opérations ambitieuses, mais aussi de mesures très simples (gestion, actions ponctuelles).

Chaque projet de territoire est spécifique, et résulte d'une combinaison entre les caractéristiques du milieu naturel, des activités humaines et des volontés politiques. Il est toutefois possible d'identifier de grands objectifs communs à la plupart de ces projets.

#### ► Protéger

La base de tout projet est la préservation de l'espace naturel contre les agressions qu'il subit (urbanisation, infrastructures...). Cet objectif peut se traduire par des actions réglementaires ou foncières ; la valorisation du site et l'information des acteurs y contribuent également.

#### ► Trouver un équilibre entre les fonctions

Dans les secteurs périurbains, les projets ne peuvent pas être sectoriels. Ils doivent trouver les moyens de concilier différents usages. Cet objectif suppose une concertation entre les acteurs, et l'adaptation des fonctions pour les rendre compatibles entre elles.

#### ► Restaurer

Les espaces naturels périurbains ont longtemps constitué des milieux récepteurs pour toutes sortes d'activités : décharges, carrières, transport d'énergie, activités sociales marginales... Il est important de les restaurer sur les plans écologique et paysager pour renforcer leur valeur aux yeux des acteurs, et faciliter leur valorisation.

#### ► Valoriser et ouvrir au public

La plupart des projets visent à renforcer la valeur des espaces naturels, en développant certaines de leurs fonctions. Il s'agit souvent d'améliorer la biodiversité et de favoriser une fréquentation respectueuse (loisirs doux, édu-

cation à l'environnement).  
L'amélioration et la valorisation des fonctions économiques des espaces naturels, agricoles et forestiers peuvent également être un objectif en soi. Les espaces occupés par des activités agricoles peuvent participer au réseau des espaces naturels d'une métropole, servir de support de promenades, et d'outils pour la production agricole. Ces espaces seront d'autant mieux entretenus que l'activité agricole (stricte en termes de production, ou diversifiée avec des activités d'accueil et de vente) permettra la rémunération des exploitants. Il en est de même pour les espaces forestiers. D'autres fonctions peuvent également avoir un rôle central, comme l'existence d'un patrimoine culturel (moulins, oratoires...), comme la participation à la gestion des risques naturels (champ d'expansion des crues, protection contre les glissements de terrains,...), etc.

## Quels projets ?

La mise en œuvre de ces principes peut prendre des formes variées, selon les contextes locaux et le déroulement des échanges entre acteurs. Certains types de projet sont à citer.

- La création d'un parc constitue sans doute le type de projet le plus visible. Elle peut revê-

tir des réalités très contrastées, selon le statut réglementaire du parc ou le statut foncier des terrains. Dans certains cas, le parc constituera surtout une image de marque destinée à accueillir le public ; dans d'autres, il s'agira d'un sanctuaire à préserver (parc national) ; enfin parfois, il s'agira d'un espace de gestion concerté.

- **L'évolution de la gestion sectorielle à la gestion multifonctionnelle** peut constituer un projet en tant que tel. Il s'agit en particulier de faire évoluer la gestion d'un espace « spécialisé » (parc de loisir, dépendances routières, champs de captage, terrain militaire...) vers un espace aux fonctions multiples (accueil du public, biodiversité...).

- La **participation du public** peut être l'objet unique du projet : animations, rencontres, visites... Ces actions peuvent sembler modestes et peu concrètes, mais elles entraînent, à travers la sensibilisation du public, une évolution des pratiques envers les milieux naturels.

## La naissance des projets

On constate parfois que la volonté d'agglomération ne se concrétise pas sur le terrain, à cause d'oppositions locales ou de l'absence de porteurs de projets. Face à ce constat, il est intéressant d'analyser

les différents genèses de projets « réussis » :

### ► Des projets spontanés, déclenchés par un conflit ou une évolution

Dans bien des cas, un conflit ou un élément nouveau perturbant le fonctionnement habituel oblige les acteurs locaux à s'interroger sur l'avenir de leur territoire, à se connaître et à collaborer. Un projet peut résulter de cette effervescence. Ce constat demande aux acteurs d'agglomération (élus, urbanistes...) de chercher à valoriser les conflits locaux de façon à en faire une base pour des projets de territoires.

### Trois exemples de conflits « fondateurs » :

- **zone agricole de Crolles (Grenoble) :** projets de voie routière et d'extension d'un site protégé.
- **Casorezzo (Milan) :** conflit entre la population et le propriétaire d'une carrière qui souhaitait en faire une décharge.

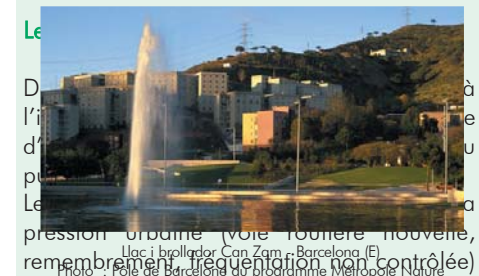
- **Santa Coloma (Barcelone) :** projet d'urbanisation d'une propriété agricole privée (Can Zam). (Voir Chapitre n°7)



Casorezzo - Milano (I)

Photo : Pôle de Milan du programme Métropole Nature

Sans attendre de véritable conflit, certains acteurs locaux ont des idées pour leur territoire. Ils ont besoin d'un soutien politique, financier et institutionnel pour les concrétiser.



Ulls i brollador Can Zam - Barcelona (E)  
Photo : Pôle de Barcelone du programme Métropole Nature





Grand Large Meyzieu - Lyon (F)  
(Dans le périmètre de l'Anneau Bleu)  
Photo :  
Pôle Lyonnais du  
programme Métropole Nature



Il Parco Urbano delle Mura - Genova (I)  
Photo : Comune di Genova - Marco Cavassa

; leur initiative a été bien relayée et soutenue par la communauté urbaine du Grand Lyon et les communes.

Les actions ont consisté en un remembrement, la plantation de haies, la création de chemins de randonnées et de sentiers de découverte de l'agriculture et de la nature du secteur, des animations pédagogiques...

### ► Des projets voulus par la collectivité

Les projets supra locaux (réseaux d'espaces, très grands sites) relèvent soit d'une démarche réglementaire imposée par la loi, soit d'une initiative concertée de plusieurs collectivités. Il importe que ces grands projets soient relayés sur le terrain par des acteurs locaux.

### Trois grands projets

- Le plan pluriannuel socioéconomique de Portofino découle d'une loi régionale (12/95). Il s'agit de l'instrument de planification avec lequel le parc de Portofino promeut les activités compatibles avec la protection, afin de favoriser la croissance économique et sociale des populations résidentes.

- Le parc des Forts de Gênes : la commune

de Gênes, opposée à la privatisation de 9 forts par l'Etat propriétaire a répondu à cette menace par un projet de parc.

### L'échelle des projets : choisir le périmètre le plus efficace

La démarche de projet peut porter sur deux types de périmètres :

Espace concerné par un problème. En cas de conflit lié à un projet d'aménagement, il est nécessaire de mener une réflexion et une concertation sur le secteur qui connaîtra des impacts, mais aussi sur les espaces complémentaires qui peuvent aider à diminuer ou compenser ces impacts.

Entité géographique (la presqu'île de Portofino, les Forts de Gênes, le Rhône à l'amont de Lyon...). Cette échelle est pertinente, en particulier pour les projets supra-communaux ; l'unité des sites n'existe pas toujours sur les plans administratif ou sociologique, ce qui peut demander des efforts de communication et de concertation.

### Le porteur de projet : la nécessité

## d'un pilote légitime

Les projets de valorisation des sites mettent en jeu des acteurs très nombreux pouvant disposer de leviers d'actions spécifiques (foncier, financier, réglementaire...). Les risques d'incohérence sont donc grands, et il importe que le projet soit piloté par un organisme unique qui coordonne l'action des différents acteurs. Ce pilote doit être un acteur public, de niveau variable en fonction des enjeux : parc, commune, syndicat, province... Il ne s'agit pas forcément de l'initiateur du projet, et l'on constate souvent que l'organisme à l'origine de la démarche (une association par exemple), trop fragile, a confié sa concrétisation à une structure plus importante (la collectivité d'agglomération par exemple).

Le pilote de l'opération doit être connu et reconnu de l'ensemble des acteurs impliqués. Les relations entre organismes doivent être bien analysées lors du montage de l'opération ; ainsi le portage d'un projet par une collectivité trop puissante peut apparaître comme une agression de la part de petites communes voisines.

Il apparaît souvent très utile que le porteur de projet s'appuie sur l'expertise d'un organisme spécialisé en matière d'aménagement et de gestion du territoire : parc, association, bureau d'études...

## La gouvernance : une dimension fondamentale

Il est indispensable d'associer de nombreux acteurs à l'élaboration et à la mise en œuvre du projet. Les cas étudiés dans le cadre de Métropole Nature permettent de formuler un certain nombre de conseils dans ce domaine. La concertation demande beaucoup de temps et de patience ; elle suppose l'existence d'une structure d'animation organisée et disponible, éventuellement distincte du porteur de projet (pour plus d'objectivité).

### ► Quels acteurs associer ?

La concertation doit associer l'ensemble des acteurs concernés par le territoire ou le thème considéré (voir encart page suivante), sans oublier les acteurs du projet de l'agglomération qui polarise le développement métropolitain de l'espace considéré.

La clé du succès n'est pas d'impliquer le plus grand nombre possible d'acteurs, mais de choisir des partenaires représentatifs, ouverts et motivés. Il est facile de mener une consultation large, positive... et inutile, parce que l'on a oublié un acteur clé (propriétaire des terrains, administration chargée de l'application d'une réglementation sensible...).

L'une des grandes difficultés réside dans l'association d'acteurs non organisés et trop nombreux pour être impliqués individuellement : riverains, promeneurs... Il est possible de faire émerger des représentants ou des porte-parole de ces catégories à partir de réunions publiques, d'enquêtes écrites... ; il existe toutefois un risque que ces « représentants » ne soient représentatifs que d'eux-mêmes et de leurs intérêts individuels. Le pilote doit donc être particulièrement vigilant à la représentativité des acteurs. Une réponse intéressante à cette question est de faire valider le choix de chaque acteur associé à la concertation par les autres acteurs impliqués.

Il n'est pas facile de mener des démarches constructives avec un très grand nombre d'acteurs, ce qui conduit souvent une organisation de la concertation en deux étapes :

- comités très larges assurant la circulation de l'information et la validation de la démarche,
- groupes de travail thématiques ou géographiques, aussi resserrés que possible, n'impliquant que des acteurs directement concernés par la question posée, et chargés d'une production collective.

## Mémoire pour la concertation

Le choix des acteurs à associer sur chaque site dépend du contexte local. La liste ci-dessous donne une illustration de la diversité des acteurs potentiels, fondée sur le système français.

### Services de l'Etat

En fonction des problématiques : services chargés de l'environnement, de l'agriculture, de l'industrie, du tourisme, de la santé publique, des questions sociales, des routes, de la sécurité publique, de l'éducation nationale, de l'emploi...

Sécurité : Tribunal de grande Instance (Procureur de la République), Police, Gendarmerie, Pompiers...

### Institutions

Agence de l'eau  
Armée (terrains militaires)  
Conseil Supérieur de la Pêche  
Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage  
Office National des Forêts  
Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement  
Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres  
Electricité de France, Gaz de France



L'étang de Montfort  
à Crolles - Grenoble (F)

Carte :  
Pôle grenoblois du  
programme Métropole Nature

Organismes chargés des fleuves et des voies navigables  
Société d'Aménagement Foncier et d'Équipement Rural  
Sociétés autoroutières

### Collectivités locales

- Acteurs locaux :  
Communes concernées  
Syndicats de communes  
Syndicats de gestion des parcs naturels  
- Acteurs supra-locaux :  
Région  
Conseil Général  
Communauté urbaine

### Professionnels

- Acteurs :  
Agriculteurs  
Pêcheurs professionnels  
Exploitants forestiers  
Extracteurs (mines)  
Professionnels du tourisme  
Entreprises de gestion des espaces naturels

- Représentants :  
Chambres d'agriculture  
Syndicats  
Centre Régional de la Propriété Forestière  
Offices du tourisme

### Acteurs individuels

- Propriétaires des terrains :  
Personnes habitant sur le site ou ses marges

Associations de défense

- Habitants de la métropole.

### Usagers

- Acteurs locaux :  
Associations sportives (randonnée, vélo, escalade, nautisme...)  
Association locale de chasse  
Association locale de pêche  
Représentants des loisirs non organisés

- Acteurs supra-locaux  
Fédérations sportives  
Fédération des chasseurs

### ONG

- protection de la nature (Associations locales de) :  
Associations de défense du patrimoine culturel  
Associations de quartier, associations à but social

- protection de la nature (Fédération de) :

### Experts

- Sociétés savantes :  
Experts individuels  
- Universités :  
Écoles spécialisées

### ► Les phases de la concertation

La concertation peut intervenir aux différentes

phases de tout projet. Quelques grandes étapes peuvent être commentées.

- Informer

Avant toute chose, l'ensemble de la population doit être informée de l'existence d'une démarche ; la presse constitue le support privilégié de cette action.

- Redéfinir le problème

Lors de la construction des projets locaux, les conflits découlent parfois d'une définition erronée des problèmes. La construction d'une vision partagée sur l'analyse des problèmes est une condition de base pour l'élaboration des projets.

- *Elaborer le projet*

L'objectif premier de la gouvernance est de permettre l'élaboration d'un projet partagé, ou du moins connu, par tous les acteurs concernés.

La concertation a souvent lieu lors de quatre étapes principales :

- lancement du projet : partager les règles du jeu,
- diagnostic partagé,
- formulation des objectifs pour le territoire,
- définition des actions qui en découlent (contenu technique, phasage, organisation...).

- Mettre en œuvre le projet

Au-delà de la phase de préparation du projet, sa mise en œuvre et la gestion du site sur le long terme demandent également une concertation. Ainsi, il est souhaitable de conserver à long terme les instances de

concertation, quitte à en faire évoluer le fonctionnement (composition des comités, fréquences de réunions...). On constate souvent que l'élaboration du projet a mis en évidence des thèmes ou des territoires oubliés au départ, justifiant l'association d'acteurs nouveaux.

Durant cette période, la concertation porte plusieurs objectifs :

- élaborer les programmes d'actions (par exemple annuels),
- répartir les responsabilités : maîtrise d'ouvrage, financements,
- répondre à des difficultés, des évolutions non prévues initialement,
- faire le point de l'avancement du projet et des résultats intermédiaires et finaux.

► **Consultation ou production partagée ?**

La concertation doit dépasser le simple stade de la communication et tenir compte de l'avis des acteurs, autant que possible. A partir de ce constat, plusieurs niveaux sont envisageables.

- Les projets du maître d'ouvrage peuvent être soumis aux partenaires pour avis ; il s'agit de l'option choisie le plus souvent.

- Les acteurs locaux peuvent participer réellement à la production du projet ; cette démarche est très intéressante mais elle présente plusieurs difficultés :

- trop faible sensibilité opérationnelle de nombreux acteurs (propositions irréalistes),

- caractère catégoriel des propositions (agriculture, nature...), pouvant entraîner des incohérences,
- difficulté de faire émerger des propositions de la part des acteurs non organisés (promeneurs, familles, cyclistes...).
- représentativité des participants.

Les réunions publiques sont utiles pour lancer la concertation, mais il ne peut pas s'agir réellement d'un temps de production. Par contre des commissions de travail (thématiques ou géographiques) peuvent jouer un rôle important et productif ; elles peuvent associer, outre les acteurs structurés (associations, organisations professionnelles), des représentants des acteurs non organisés (résidents, promeneurs...).

A Barcelone, des organisations religieuses ont été associées à certains projets parce que leur vision est représentative de celle d'une partie importante de la population.

L'intérêt de la concertation est de permettre la rencontre d'acteurs qui ne travaillent pas ensemble de façon régulière. Ce dialogue peut résoudre certaines incompréhensions et anticiper sur les conflits en débouche peu à peu sur une «culture commune».

► **Quelles règles du jeu ?**

Les règles de la concertation doivent être

fixées et présentées en début de démarche :

- quels objectifs ? (concertation ou production partagée ?),
- quelle organisation (combien de comités ? quelle composition ? combien de réunions ?),
- quels mécanismes de prise de décision ? (le comité est-il consultatif, ou ses avis valent-ils décision ?),
- quels sont les éléments qui ne sont pas négociables (cadre imposé par la réglementation, ou volonté du maître d'ouvrage).

L'existence, la validation et l'explicitation des règles sont importantes pour que les acteurs ne se sentent pas floués (par exemple en découvrant «après coup» que tout n'est pas négociable); aussi pour éviter l'enlisement de la démarche (il faut savoir arrêter les discussions et passer au stade opérationnel).

Il est aussi important de ne pas oublier les réalités en matière de prise de décision. Les véritables décideurs ne sont généralement pas les membres de telles ou telles commissions, mais les élus, les propriétaires ou les financeurs. Ces acteurs doivent être associés pleinement à la concertation.

► **L'évaluation**

Le processus d'évaluation doit être intégré à la gouvernance, le plus tôt possible dans la démarche.

Les questions posées à ce niveau sont les suivantes :

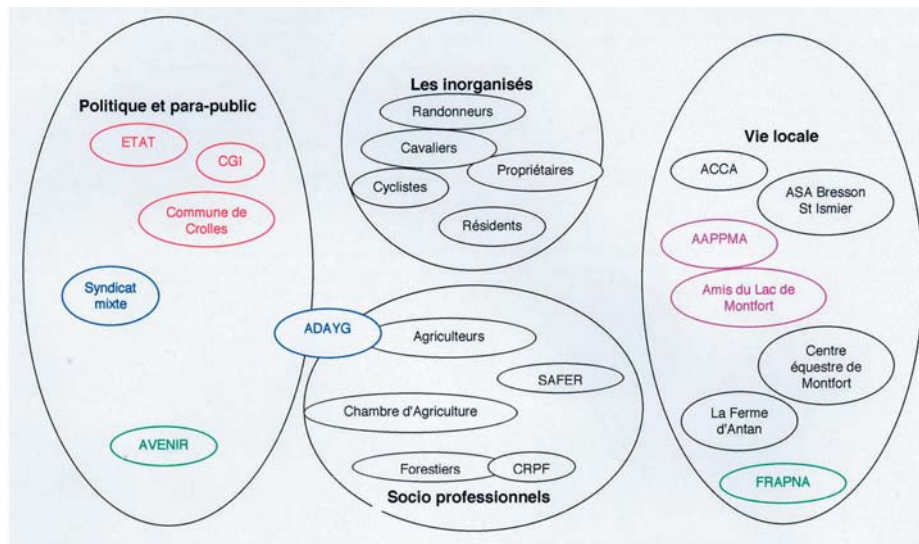


Schéma des acteurs  
Territoire de la Plaine de Crolles - Grenoble (F)  
Pôle grenoblois du programme Métropole Nature

- comment jugera-t-on que le projet est une réussite ou un échec ?
- quels indicateurs faut-il suivre ?
- à quelle fréquence, et dans quelles conditions, va-t-on évaluer le processus ?
- dans quelles conditions le résultat de l'évaluation se traduira par une adaptation du projet initial ?

Cette partie de la concertation peut paraître trop théorique (complexe et peu concrète) pour certains acteurs, et elle mérite donc d'être bien expliquée.

Les indicateurs et les méthodes doivent être choisis à partir de considérations techniques et scientifiques, mais aussi en visant une diffusion facile des résultats.

### Des projets utiles pour la métropole

Les projets locaux constituent la concrétisation du projet d'agglomération, mais ils peuvent être plus que cela :

- Expérimentation des politiques d'agglomération

Les projets locaux constituent des périodes d'analyse et de mises en application des politiques globales. Ces tests peuvent permettre de mettre en évidence les faiblesses de ces politiques, et justifier leur adaptation. Un tel constat a par exemple été mené à propos des

corridors écologiques proposés par le schéma directeur de Grenoble.

- Généralisation des expériences locales  
Certains projets locaux peuvent répondre à des enjeux globaux ; la collectivité peut utiliser ces initiatives ponctuelles pour en faire les points de départ d'une politique d'agglomération.

### Quelques freins à la réussite des projets

Le pôle de Lyon a mené une «évaluation de la gouvernance» développée dans les Projets Nature mis en œuvre dans la communauté urbaine du Grand Lyon (Paulhiac 2004). Ce travail a identifié un certains freins avérés ou potentiels pour les projets locaux :

- dans le montage institutionnel
    - blocages politiques : par exemple refus des communes extérieures à la communauté urbaine de s'associer à la grande collectivité voisine ;
    - médiocre appropriation par les collectivités locales d'un projet «imposé» par la collectivité supérieure, ou détournement de ce projet vers d'autres objectifs ;
    - absence de portage clair du projet par un organisme légitime et compétent ;
    - absence d'organisation claire de la démarche : de concertation, de financements...
- Il en résulte une incompréhension entre

acteurs ; par exemples les communes considèrent les grandes collectivités uniquement comme des financeurs, alors que celles-ci demandent à s'investir sur la définition même des projets ;

- **dans la concertation**

- oubli de certains acteurs dans la concertation : l'armée, la population elle-même... ;
- repli identitaire : le projet peut conduire les acteurs à se replier et à exclure les acteurs extérieurs (habitants de la métropole par exemple) ;

- **dans la dynamique du projet**

- poids des dynamiques globales : les mutations économiques nationales ou internationales risquant d'entraîner la disparition de l'agriculture, base de certains projets.
- importance très forte des individus qui portent les projets ; leur désengagement entraînant le déclin d'un projet ;
- risque de routine : perte du dynamisme du projet avec le temps (du projet à la gestion) ;
- difficulté de garantir le financement des projets sur plusieurs années.

## Conclusions, perspectives

La protection et la mise en valeur des espaces naturels doit résulter du croisement de la volonté métropolitaine et des projets locaux pour déboucher sur des projets concrets, par-

tagés et fonctionnant en réseau. Tous les acteurs concernés doivent être associés à la réflexion.

Les dynamiques locales, aussi intéressantes soient-elles, ne peuvent pas donner seules naissance à des projets élaborés et opérationnels. Elles doivent être cadrées, pour éviter toute dérive au profit de tel ou tel groupe d'intérêt. Elles doivent être aidées, tant sur le plan financier que méthodologique. Elles doivent enfin être fédérées, afin que les projets locaux correspondent réellement à un projet métropolitain.

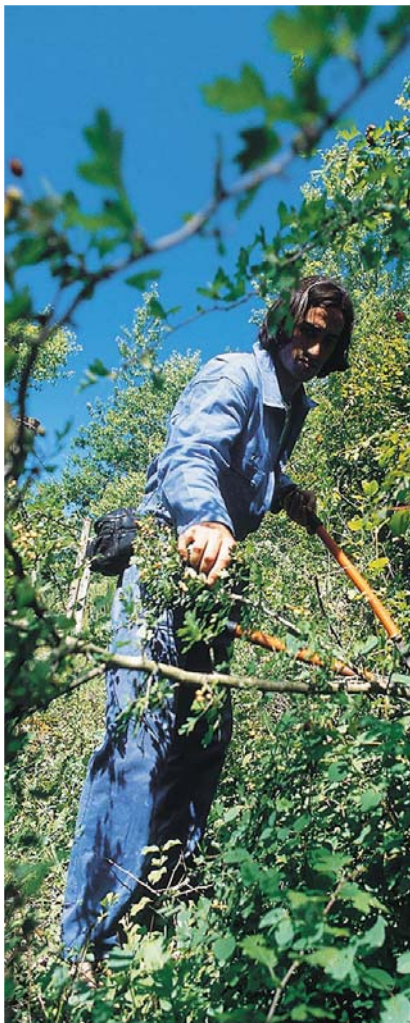
Les projets locaux, pour être légitimes et opérationnels, doivent être construits dans une gouvernance large et approfondie.

L'animation de cette concertation, et plus généralement l'accompagnement des projets locaux constituent un travail coûteux en temps, qui doit mobiliser les moyens des collectivités. Cet investissement est largement justifié, tant il constitue des clés pour les projets de territoires.

## Pour en savoir plus

- F. Paulhiac. 2004. Evaluation de la gouvernance des Projets Nature du Grand Lyon. Grand Lyon / Métropole Nature.
- Rapport de Fédénatur à la commission européenne. 2004. La place des espaces

## naturels périurbains pour une ville durable.



Photos : Parc Miribel Jonage

### La gestion, un élément fondamental des projets

Tout site naturel doté d'un projet doit faire l'objet d'une gestion permanente :

- dialogue entre acteurs,
- accueil du public,
- maintenance des équipements,
- surveillance,
- entretien de la végétation,
- nettoyage,...

Sans cette préoccupation, un site naturel protégé se dégrade rapidement ; l'intérêt de sa conservation ne sera pas compris par les riverains ou les élus. Dès lors, rien ne s'opposera à son changement de statut réglementaire et à son urbanisation.

#### ► Quelle organisation à l'échelle métropolitaine ?

Il n'existe jamais, ou presque, de gouvernement à l'échelle de l'ensemble de l'aire métropolitaine. La gestion des espaces naturels est dans la même situation.

En général, la gestion des sites naturels est éclatée. Dans les villes du projet Métropole Nature, la gestion n'est jamais assurée à l'échelle de la métropole, ni même à celle de

l'agglomération. Les espaces naturels sont gérés par des organismes divers (Etat, collectivités locales...), publics ou privés.

La gestion locale est mise en cohérence par l'action régulatrice de la collectivité supérieure (incitation financière, circulation de l'information...).

#### Deux expériences de gestion unifiée :

Certaines villes se sont dotées d'outils de gestion globale qui couvrent, sinon toute l'aire métropolitaine, du moins l'ensemble des parcs situés dans l'agglomération.

- A Bruxelles, l'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement est un service de la collectivité. Son personnel gère tous les parcs de l'agglomération.
- A Lille, un syndicat "Espace Naturel Lille Métropole" regroupe la communauté urbaine, ses communes et des communes extérieures. Il assure la gestion et la mise en valeur des espaces appartenant à la communauté urbaine ou aux autres communes.

#### Pour une cohérence de la gestion

#### ► Les risques d'une gestion éparpillée

La gestion éclatée qui prévaut aujourd'hui pose de nombreux problèmes :

- **une gestion trop ponctuelle**

- Les organismes gestionnaires sont parfois trop spécialisés (loisirs, biodiversité...) ; ils ne bénéficient pas de la vision d'ensemble des enjeux en présence;
- Les agents chargés de la gestion de l'espace ne connaissent «que» le site dont ils ont la charge; ils manquent de recul;
- Les structures gestionnaires sont souvent trop petites pour investir dans la formation du personnel, l'acquisition de matériels ou de technologies performantes;
- Au final l'addition de nombreuses petites structures entraîne un coût excessif (aucune économie d'échelle).

- **un manque de cohérence à l'échelle métropolitaine**

- Les espaces peuvent devenir concurrents, de façon consciente ou non (la fête de deux parcs voisins organisée le même jour);
- Les différences de gestion entre espaces voisins peuvent poser des problèmes aux limites (un secteur très sauvage voisin d'une aire d'accueil de nombreux visiteurs);
- Certains espaces n'intéressent aucun gestionnaire : liaisons, nature ordinaire;
- Le public ne comprend pas l'organisation et la structure des parcs multiples. Ce manque de lisibilité ne permet pas de valoriser politiquement l'action entreprise (qui fait quoi ? qui paie quoi ?).

► **Les difficultés d'une gestion centralisée**

L'exemple de gestion unifiée de Lille ou de Bruxelles est intéressant par sa cohérence et son efficacité. Ce modèle n'est certainement pas applicable partout, et il rencontre certaines difficultés :

- La mise en place de tels outils suppose une volonté politique particulièrement forte, capable de surmonter les réticences des acteurs locaux qui peuvent se sentir dépossédés d'une partie de leur pouvoir ;
- Une gestion centralisée peut présenter des risques de lourdeurs administratives ou financières, d'uniformisation excessive des espaces ou de mise à l'écart des partenaires locaux.

► **Le choix du gestionnaire : pas de solution unique**

Les organismes gestionnaires des espaces naturels de Métropole Nature sont divers :

- organismes publics nationaux ou régionaux (parcs naturels),
- collectivités locales à l'échelle de l'agglomération ou de communes,
- organismes publics créés spécifiquement pour cette mission (agences, syndicats).

Il existe de nombreux cas où la collectivité délègue une partie importante de la gestion à

un organisme extérieur lié aux secteurs public ou privé : associations, sociétés privées, agriculteurs...

La gestion des sites peut être assurée correctement quelle que soit la nature des gestionnaires et de ses délégataires. Certaines précautions doivent toutefois être prises pour limiter les risques inhérents aux différents montages.

- Si la gestion est assurée par une collectivité de niveau supérieur, il est souhaitable de faire en sorte de répondre aux spécificités de chaque site : plans de gestion adaptés à chaque situation, implication des acteurs locaux.

- La délégation de certaines missions (entretien des espaces, services au public...) auprès d'un organisme privé peut se traduire par une évolution vers la rentabilité au détriment de la dimension multifonctionnelle (pertes en termes de biodiversité, médiocre accueil du public...).

- les projets des collectivités supérieures délégués à une collectivité peuvent également connaître une dérive (un projet local «nature» devient un projet local «développement économique»).

Pour éviter ces difficultés, la délégation doit être précédée d'un partage des objectifs, et faire l'objet d'un cahier des charges précis. Elle doit également faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation régulière pour maintenir la cohérence des objectifs de gestion entre les différents sites.

► **Des pistes pour une gestion concertée**

Entre le centralisme et l'absence totale de cohérence, il existe une large place pour une gestion à la fois globale et proche du terrain.

- **Des besoins importants**

Une gestion efficace suppose de nombreuses conditions.

- Mise à disposition de moyens suffisants.

La gestion durable représente un coût non négligeable, que la collectivité doit prévoir et assurer.

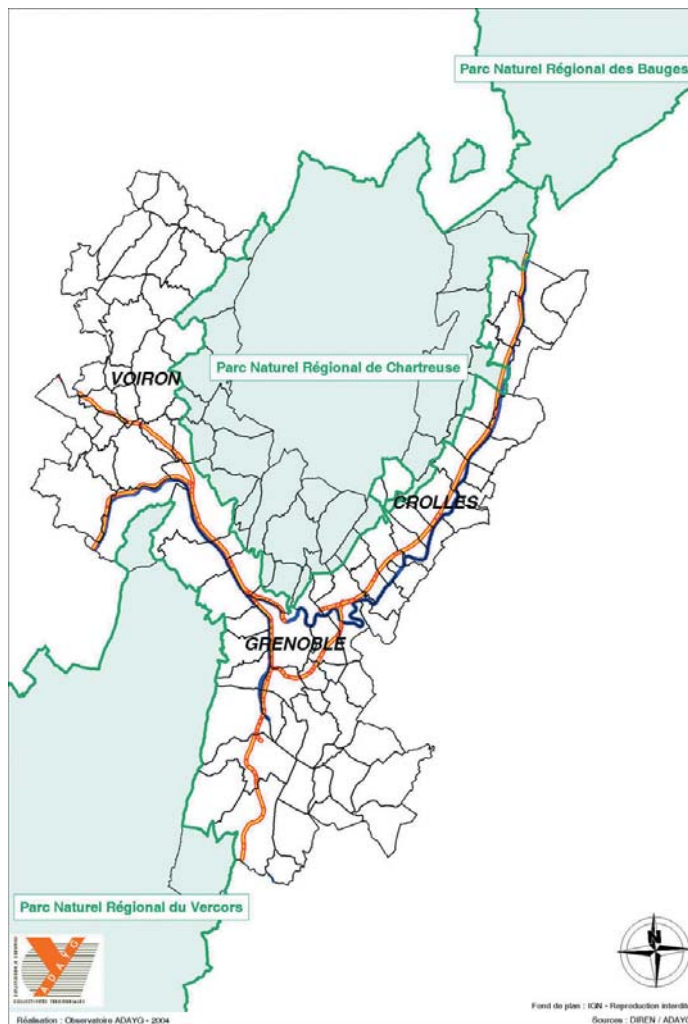
- Rationalisation de la gestion.

La gestion des sites naturels périurbains constitue un métier nouveau, cherchant un équilibre entre les pratiques du jardinage, du génie écologique et de l'accueil du public. Cette complexité suppose un important effort de formation du personnel, d'organisation de la gestion (planification...).

Les gestionnaires locaux ont souvent besoin d'une aide méthodologique dans ce domaine ; elle peut leur être fournie par la collectivité supérieure.

En France, la région Nord-Pas de Calais, par exemple, a édité plusieurs documents pour aider les porteurs de projets locaux. Un guide de préconisations : outil technique sur la gestion des espaces, et un guide de procédure : identification des acteurs, aides financières...





Les organisme de gestion  
de l'espace grenoblois (F)  
Carte ADAYG -  
Programme Métropole Nature

- Gestion globale à l'échelle des sites.  
La gestion ne doit pas être sectorielle mais doit prendre en compte toutes les fonctions de l'espace. Pour atteindre cet objectif, l'organisme gestionnaire et son personnel doivent disposer de compétences multiples ou bénéficier d'une formation spécifique.

- Cohérence à l'échelle métropolitaine.  
La gestion des différents espaces de la métropole ne doit pas être uniformisée, mais coordonnée : analyse du rôle respectif de chaque espace, concertation des programmes d'activités, mise en commun de données ou de matériels...  
La communication autour de ces projets doit également être coordonnée, pour améliorer la lisibilité des actions entreprises (cartes de présentation des différents parcs de la métropole, programmes communs des parcs...).

- Gouvernance dans la gestion.  
La gestion des sites doit être conçue dans une logique de gouvernance, c'est-à-dire par une forte association des acteurs locaux : validation des choix de gestion, implication des acteurs dans la gestion opérationnelle...

### Quelques expériences

Les villes de Métropole Nature ont mené plusieurs expériences intéressantes en matière de gestion concertée.

**La communauté d'acteurs de Grenoble**  
Un Syndicat Mixte a été créé en 1995 pour l'élaboration du Schéma Directeur de la Région Grenobloise ; après l'adoption du schéma en juillet 2000, il a été chargé de sa mise en oeuvre et de son suivi. Ce établissement public regroupe, sur un périmètre de 202 communes réparties en cinq secteurs (Agglomération grenobloise, Voironnais, Bièvre-Valloire, Grésivaudan et Sud grenoblois), le Conseil Général de l'Isère, deux communautés d'agglomération, 15 communautés de communes et huit communes isolées.

Le Syndicat mixte a mis en place des Communautés d'acteurs dont une sur «l'environnement et les paysages». Elle a pour objectif de rassembler autour de ce thème, des élus, des techniciens et des professionnels de l'aménagement pour faire émerger une «culture commune» autour des politiques d'élaboration de projets, en cohérence avec les objectifs du Schéma Directeur. Au-delà, pour faire émerger de réels projets appelés par les orientations du Schéma, cette communauté d'acteurs a organisé la mise en place d'appels à projets permettant, auprès de maîtres d'ouvrages volontaires, la réalisation de projets de gestion concertée des espaces naturels. Deux sites pilotes sont actuellement à l'œuvre : le Côte de Manival dans le Grésivaudan et la plaine de Jarrie dans le sud Grenoblois. Le Syndicat Mixte accompagne le dispositif et les maîtres d'ouvrage notamment par la mise à disposition

de moyens financiers pour engager un dispositif d'animation sur ces sites. Ce dispositif est assuré techniquement par des organismes ou associations comme l'ADAYG, l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise ou des bureaux d'études privés.

### Les tables rondes de Milan

La Métropole milanaise compte des parcs de superficie et de nature très variées.

Des tables rondes ont été organisées par plusieurs de ces parcs à l'occasion du projet Métropole Nature. 4 tables ont été mises en place : Parco Agricolo Sud, Parco Groane, Parco Roccolo, Parco Nord et Parco Grugnotorto. Les tables des parcs ont réuni les acteurs clés, afin de construire avec eux un projet de gouvernance des parcs milanais. La première réunion de chacune de ces tables, visait à présenter le travail et à recueillir les premières opinions sur une série de thèmes : identité, représentations du parc, planification et système de régulation, hypothèse de développement des parcs, rôle de l'organisme de gestion.

En décembre 2003, une seconde réunion de chaque table ronde, a permis de discuter des objectifs et des contenus du projet final : le «Guide pour la gestion durable des parcs de la province de Milan». Ce dernier a été présenté à l'occasion d'une dernière réunion de travail. Entre temps, on organise des tables de travail thématiques, où ont été invités des acteurs particulièrement intéressés aux thèmes de discussion. Entre février et mars,

une table de travail a été organisée sur le thème des indicateurs pour les zones vertes et une autre sur le thème des politiques de développement des parcs dans le cadre des formes de concertation métropolitaine. En avril une table de concertation propre au parc de la Brienne centrale a été instituée, dans laquelle ont été invités des techniciens et des personnalités politiques des communes qui font partie du parc pour discuter de perspectives, de développement et de consolidation.

L'hypothèse est que dans le futur, les tables de travail créées à l'occasion de Métropole Nature se pérennisent en tant que lieux de confrontation et d'échange sur la politique des parcs.

### L'Anneau Bleu lyonnais

Ce projet de mise en valeur des canaux du secteur du Rhône amont de Lyon par le biais de la création d'un réseau de pistes cyclables ceinture un espace naturel et de traverse plusieurs territoires porteurs de projets de valorisation. Plusieurs maîtres d'ouvrage sont donc concernés par ce projet, dont la réussite dépend de la cohérence réciproque des autres projets. Ainsi, un comité de pilotage a été créé pour regrouper toutes les instances maîtres d'ouvrage de tous les projets du secteur, et un comité technique pour préparer les décisions. Le comité de pilotage a décidé de se doter d'une charte pour clarifier les objectifs communs à tous. Le comité technique a élaboré, avec le soutien de Métropole

Nature, une méthodologie de coordination des concertations liées à chacun des projets.



Noyaret Plaine Agricole - Grenoble (F)  
Photo : Pôle de Grenoble du programme Métropole Nature

## Conclusion, perspectives

La gestion constitue souvent le volet oublié de la mise en valeur des espaces naturels, parce qu'il s'agit d'un travail onéreux, complexe et peu gratifiant. Bien que condition absolue de la réussite des projets.

Les collectivités sont invitées à prendre conscience de l'importance de la question, et à y consacrer les moyens nécessaires.

Il s'agit de moyens financiers, humains, institutionnels et organisationnels. L'enjeu est de parvenir à une gestion à la fois ambitieuse et réaliste, coordonnée et adaptée à l'échelle de l'aire métropolitaine, équilibrée entre protection de la nature et accueil du public...



Sud de l'agglomération lyonnaise (F)  
Photo F Guy - Agence d'Urbanisme

## Des espaces stratégiques

Nous vivons de plus en plus dans des régions métropolitaines qui concentrent une large part de la population et des activités. Ces territoires très étendus englobent villes centres, villes et villages satellites mais aussi de très nombreux espaces naturels, agricoles et forestiers.

La ville, la campagne et la nature ont profondément changé; ils s'entremêlent aujourd'hui de façon très étroite, sur des surfaces qui peuvent représenter une part notable des territoires nationaux.

Ces espaces naturels, agricoles et forestiers ne doivent pas être considérés comme des marges. Ils font partie intégrante de la ville d'aujourd'hui, par leur étendue considérable, mais aussi et surtout par les fonctions qu'ils assurent : productions économiques, rôles écologiques, fonctions sociales ou culturelles...

Trop longtemps négligés, ces espaces ont souvent connu au cours de ces dernières décennies une érosion quantitative et une dégradation qualitative. Leur préservation n'était considérée que dans le cadre de parcs limités dans l'espace et dans leurs vocations. Il apparaît plus que jamais nécessaire de conserver ces espaces, mais l'importance des

enjeux, des pressions et des conflits rend souvent difficile d'atteindre cet objectif.

## Un projet pour concevoir une nouvelle approche de ces territoires

Le programme Métropole Nature a apporté sa contribution à la connaissance et à la préservation de ces espaces. L'originalité de cette initiative a été de réunir des acteurs nombreux, gestionnaires, décideurs ou experts, dans une démarche mêlant analyses théoriques et expérimentations concrètes sur le terrain. Les acquis de Métropole Nature ne peuvent pas être résumés de façon simple. Ils esquissent cependant une nouvelle façon de considérer ces espaces et leur mise en valeur.

Quelques idées force peuvent être retenues.

### ► Passer du gouvernement à la gouvernance

Les démarches «du haut» en faveur des espaces naturels (initiatives de l'état ou des grandes collectivités) sont importantes par leur ambition et leur efficacité à court terme, mais elles se sont souvent révélées insuffisantes sur le long terme : rejet des projets par certains acteurs locaux, difficulté de la gestion...

Il est donc indispensable de mener des démarches associant tous les acteurs concernés et débouchant sur des projets partagés. Les expériences menées dans le cadre de Métropole Nature apportent de nombreux éléments sur les facteurs de réussite de telles démarches : organisation du processus, choix des acteurs, solutions pratiques à mettre en œuvre (tables de concertation, communautés d'acteurs...).

### ► Connaître et faire connaître les espaces

La connaissance constitue une base incontournable de l'action : diagnostic des milieux, de leurs fonctions, des acteurs... Il s'agit d'une approche technique, mais aussi d'un élément fondamental de la gouvernance :

- pour organiser la démarche : connaissance des acteurs, des conflits...;
  - pour permettre aux acteurs de s'appropriier les enjeux et bâtir des projets communs (nécessité de diagnostics partagés, intérêt de valoriser la dimension identitaire des sites),
  - pour rendre les choix les plus objectifs possibles, grâce à des indicateurs reconnus.
- La connaissance des sites n'est pas une étape ponctuelle dans le temps; il s'agit d'un processus permanent : nécessité d'un suivi des espaces et d'évaluations des projets.

### ► La nécessité d'une approche globale

Malgré les déclarations, les politiques en faveur des espaces naturels restent beaucoup trop locales et thématiques. Elles doivent devenir globales, sur quatre plans au moins :

- dans l'espace : ces territoires ne peuvent être appréhendés correctement qu'à l'échelle de l'aire métropolitaine, parce que leur valeur provient largement des échanges biologiques ou sociaux entre toutes les parties du système qu'ils forment. Dans la mesure où il n'existe généralement pas d'acteurs légitimes ni de politiques à l'échelle métropolitaine, cette approche globale doit passer par des approches souples et novatrices (diagnostics globaux, mise en réseaux des acteurs, passerelles entre différents niveaux institutionnels et politiques pour la construction de politiques publiques communes...).
- dans les fonctions : la richesse de ces espaces provient de la diversité de leurs fonctions ; il ne convient plus de mener des approches sectorielles à leur égard, mais de bâtir des projets pluri-objectifs. Ces espaces doivent être pris en compte dans les politiques transversales et sectorielles (environnement, mais aussi transports, habitat, social...).
- dans les acteurs : ces espaces «sous haute pression» sont entretenus, utilisés, aimés ou agressés par des acteurs particulièrement nombreux. Toute politique doit se baser sur leur connaissance et leur implication.
- dans les solutions : les outils confirmés que

constituent la planification urbaine en ce qui concerne l'organisation du territoire et les parcs pour la protection des espaces doivent être utilisés et développés; ils doivent être complétés par d'autres approches répondant à la réalité et aux besoins locaux : conventions, réseaux, politique foncière...

### ► L'importance du niveau local

La nécessité d'une approche à l'échelle métropolitaine ne doit pas occulter le caractère fondamental du niveau local, où se joue bien souvent la réussite du projet. L'appropriation locale des démarches est indispensable à la mise en valeur des politiques globales. La gestion des sites doit être conçue au plus près du terrain pour être adaptée aux situations locales.

## Perspectives

La dynamique initiée sur les sites de Métropole Nature se poursuit et se poursuivra après l'achèvement du projet. Des groupes de travail, des réseaux ont été constitués; ils continueront de fonctionner et se conforteront à l'avenir. Des outils ont été mis en place

durant le projet : indicateurs, Systèmes d'Informations Géographiques...; ils seront encore leur affinés, et utilisés de façon opérationnelle.

L'importance et la complexité des questions soulevées, comme l'intérêt des dynamiques initiées, justifieraient largement la prolongation de ce projet transnational sous une forme encore à définir.

Les acquis de Métropole Nature ont vocation à être diffusés auprès de tous les acteurs de la ville; le présent Guide, la Charte d'intention, le Site Internet et les nombreuses publications des pôles contribueront à cette diffusion.

Ces expériences multiples peuvent en effet trouver des applications concrètes à de nombreux niveaux : planification territoriale, observatoires de l'environnement, politique de création et de gestion des parcs et autres espaces naturels...

La vision de Métropole Nature sur les espaces naturels est nouvelle parce qu'elle prend en compte toutes les échelles d'analyses, toutes les fonctions de l'espace et tous les niveaux de travail, du plus conceptuel au plus opérationnel.

Cette approche pourrait alimenter de façon positive les politiques publiques locales, nationales ou communautaire. A l'échelle européenne, une valorisation de ce travail pourrait s'intégrer dans la démarche actuelle



d'élaboration d'une stratégie thématique pour l'environnement urbain.

Aussi, le programme Métropole Nature, dans sa conclusion, attire l'attention sur la nécessité de donner des directives bien claires et spécifiques et, surtout, de fixer le concept de «nature aux portes de ville» comme un paramètre de la politique des villes durables et comme une ressource définie et limitée, au même niveau que d'autres ressources, telles que l'air ou l'eau de bonne qualité, et qui devient un outil indispensable pour faire face à l'énorme pression des villes qui provoque l'étalement urbain et la disparition des sols.

**Comité de rédaction**  
**Programme Métropole Nature**  
**Décembre 2004**  
**Les politiques européennes**

Dans le cadre des programmes de l'environnement de l'Union Européenne, la nature et le milieu rural périurbains sont pris en compte, mais à la différence des autres aspects environnementaux, ils n'ont pas un cadrage bien défini.

Dans le VIème Programme Communautaire de l'Environnement, on parle de la nécessité d'introduire la dimension environnementale dans les décisions sur la planification et la gestion des usages du sol, afin d'éviter les impacts directs tels que la destruction des

habitats et des paysages. Néanmoins, et étant donné qu'il fait référence à l'ensemble du territoire, il est nécessaire de faire appel à un document très récent de la Commission, concernant l'environnement urbain, et qui, à l'heure actuelle, est objet de discussion dans les institutions européennes. Ce document a pour titre "Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain" et développe quatre lignes de travail "durable": Gestion Urbaine, Transports Urbains, Construction et Urbanisme.

Dans ce document, et en ce qui concerne l'urbanisme durable, on parle de la protection des espaces verts et de sa biodiversité, ainsi que du phénomène de remplacement de terres agricoles et naturelles précieuses par des zones d'habitation à faible densité (mitage) et des commerces. On remarque que l'espace vert disponible dans une ville influe fortement sur la qualité de vie des citoyens. On affirme que l'urbanisme doit protéger les habitats naturels importants et promouvoir la biodiversité en l'intégrant dans le tissu urbain.

C'est ainsi qu'au niveau de l'intégration horizontale dans la politique environnementale communautaire, dans les actions proposées pour la future stratégie thématique à l'égard de la nature et la biodiversité, la Commission élaborera des orientations destinées à aider les autorités locales à gérer et à promouvoir la biodiversité dans les zones urbaines, ainsi

que des lignes directrices sur la protection des espèces et des habitats menacés dans ces zones. La Commission définira des indicateurs de biodiversité.





## Partenaires du programme

Chef de File : Institut d'Urbanisme de Grenoble, Université Pierre Mendès France (Rhône-Alpes – France)

Région Rhône-Alpes (France)  
Communauté urbaine du Grand Lyon (Rhône-Alpes – France)  
Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole (Rhône-Alpes – France)  
Communauté d'agglomération du pays Voironnais (Rhône-Alpes – France)  
Association pour le développement de l'agriculture de l'Y grenoblois (Rhône-Alpes – France)



Diputació de Barcelona (Catalogne – Espagne)  
Mancomunitat de Municipis de l'Àrea metropolitana de Barcelona (Catalogne – Espagne)  
Ajuntament de Barcelona (Catalogne – Espagne)  
Consorci del Parc de Collserola (Catalogne – Espagne)



Provincia di Milano (Lombardie – Italie)  
Parco Montemarcello Magra (Ligurie – Italie)



Partenaire technique européen : FEDENATUR - Fédération européenne des espaces naturels et ruraux métropolitains et périurbains

- ▶ Franca Balletti - Dépt Polis, facoltà di architettura Università di Genova - Italia
- ▶ Claudio Calvaresi - Istituto Politecnico di Milano-Italia
- ▶ Davide Capponi - Parco di Montemarcello Magra Liguria Italia
- ▶ Mathieu Esterni - Institut de Géographie Alpine (IGA) Université Joseph Fourier - Grenoble France
- ▶ André Grange - Consultant SCET - Lyon France
- ▶ Véronique Hartmann - Communauté urbaine «Grand Lyon» - Lyon France
- ▶ Jacques Henry - Communauté d'agglomération «la Métro» - Grenoble France
- ▶ Isabelle Herpin-Kay - Conseil Régional Rhône-Alpes Lyon France
- ▶ José Jeanneret - Institut d'Urbanisme de Grenoble Université Pierre Mendès France - Grenoble France
- ▶ Maria Martí - Parc de Collserola - Barcelone Espagne
- ▶ Jean-Louis Michelot - Consultant en environnement Vienne France
- ▶ Christophe Miguet - Architecte Urbaniste consultant Lyon France
- ▶ Maria Pia Sparla - Parco Sud - Provincia di Milano Italia
- ▶ Martin Vanier - Institut de Géographie Alpine (IGA) Université Joseph Fourier - Grenoble France
- ▶ Lilian Vargas - Adayg - Grenoble France.



Comité de rédaction  
du guide

INTERREG IIIB est initié par la Communauté Européenne pour la période 2000 - 2006. Il est destiné à encourager l'intégration socio-économique de l'Europe, améliorer la

compétitivité régionale et maîtriser les transformations socio-économiques auxquelles sont confrontées de nombreuses régions.

Ces objectifs doivent en particulier être réalisés par la collaboration transeuropéenne et la constitution de réseaux. (les lignes directrices de cette initiative communautaire INTERREG sont publiées au Journal Officiel des Communautés Européennes du 23 mai 2000).

Le **Guide Métropole Nature**, seconde publication du programme et document technique méthodologique destiné aux différents acteurs de politiques publiques locales est complémentaire de la **Charte Métropole Nature**, instrument de référence à destination des gestionnaires d'espaces péri urbains.

Les travaux du programme INTERREG IIB - Métropole Nature sont téléchargeables sur le site Internet trilingue :

**<http://www.metropolenature.org>**

**e-mail : [contact@metropolenature.org](mailto:contact@metropolenature.org)**

**Maquette**

ToutArt Studio / Artman - Lyon France

Décembre 2004