La mise en œuvre des politiques paysagères : quand la décision publique est confrontée aux échelles de définition

L'analyse des Proximités comme outil de compréhension de la
coordination de l'action paysagère

*The bringing of landscape policies into play : when the public decision is
confronted with the definition scales - The proximity's studies as a tool for the
understanding of landscape action coordination*

Didier Labat

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/paysage/21915>

DOI : 10.4000/paysage.21915

ISSN : 1969-6124

Éditeur :

École nationale supérieure du paysage de Versailles-Marseille, Institut national des sciences
appliquées Centre Val de Loire - École de la nature et du paysage, École nationale supérieure
d'architecture et de paysage de Bordeaux, École nationale supérieure d'architecture et de paysage de
Lille, Agrocampus Angers

Référence électronique

Didier Labat, « La mise en œuvre des politiques paysagères : quand la décision publique est
confrontée aux échelles de définition », *Projets de paysage* [En ligne], 5 | 2011, mis en ligne le 20 janvier
2011, consulté le 16 octobre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/paysage/21915> ; DOI :
<https://doi.org/10.4000/paysage.21915>

Ce document a été généré automatiquement le 16 octobre 2021.

La revue *Projets de paysage* est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons
Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

La mise en œuvre des politiques paysagères : quand la décision publique est confrontée aux échelles de définition

L'analyse des Proximités comme outil de compréhension de la coordination de l'action paysagère

The bringing of landscape policies into play : when the public decision is confronted with the definition scales – The proximity's studies as a tool for the understanding of landscape action coordination

Didier Labat

- 1 Ces dernières années sont les témoins de certains bouleversements dans le champ de la planification française. La loi Solidarité et Renouvellement urbain (SRU), l'application de la Directive européenne sur l'évaluation environnementale des plans et programmes et la Convention européenne du paysage renversent les cadres réglementaires et sollicitent les décideurs pour s'engager dans des politiques respectueuses de l'environnement et des paysages.
- 2 Cet engagement réglementaire accentue la pression exercée sur les élus, maîtres d'ouvrage des schémas de cohérence territoriale (Scot) et des plans locaux d'urbanisme (PLU). Il leur est demandé désormais de justifier leur projet au regard des enjeux environnementaux, et de s'engager davantage dans des orientations effectives et efficaces.
- 3 Ce sont des résultats qui sont demandés aux élus ; et dès lors, le projet de territoire contenu dans ces documents doit être précisé pour lui donner un caractère opérationnel et programmatique.
- 4 Pour comprendre les modalités de construction d'une politique paysagère dans un document d'urbanisme, il est nécessaire d'en identifier les paramètres. L'échelle territoriale de l'action en constitue un parmi d'autres. Mais cette notion d'échelle met

en jeu les rapports de proximité physique et institutionnelle des acteurs qui animent les procédures de planification. L'interaction entre les échelles de définition des politiques paysagères et le concept de Proximité (Torre, 2010) nous est apparue dans le cadre de « recherches action » menées sur les outils de la planification spatiale¹. C'est donc selon les définitions de la Proximité que nous aborderons les problématiques de la définition des politiques paysagères dans cet article. Cette Proximité se distingue selon deux principes que nous proposons de développer :

- La Proximité au sens de l'action publique. Comment les acteurs se mobilisent-ils pour concevoir une politique paysagère et la rendre opérationnelle ?
- La Proximité au sens de l'échelle d'action. Comment une politique paysagère sur un territoire donné peut être partagée et répondre aux exigences d'efficacité et d'efficience attendues par les derniers textes réglementaires ?

- 5 Les recherches qui servent de support à notre article montrent que ce n'est pas tant l'échelle géographique qui conditionne l'opérationnalité de l'action, mais davantage la structuration des rapports entre acteurs. Ce sont ces rapports qui sont différenciés sur les territoires et expliquent en grande partie les problématiques de l'action paysagère.
- 6 Dès lors, ne faut-il pas expliciter ce concept de Proximité dans le cadre de l'action paysagère ? Le projet de paysage de part sa représentation met en scène des situations de proximité pour le bien commun, dans une dimension collective de l'action. Cependant, il met en scène également les enjeux de la nature des biens souvent privés, l'émergence des conflits et de la difficile régulation du choix des élus. Il interroge la capacité des acteurs à fédérer l'action commune aux dépens des individualités.
- 7 Nous proposons, à travers cet article, de présenter les paramètres décisionnels qui participent de la construction des échelles d'action dans le cadre des documents d'urbanisme. La différenciation des échelles spatiales dans l'action paysagère se trouve essentiellement basée sur l'organisation de cette Proximité. Nous montrerons ainsi que l'action paysagère n'est pas nécessairement confrontée aux échelles spatiales de sa définition mais davantage aux échelles d'organisation socio-économique de la Proximité au sein des territoires. Nous illustrerons ce questionnement à l'appui de cas concrets d'analyse, pour identifier des démarches qui répondent aux enjeux de coordination des politiques paysagères en fonction des échelles de projet.

La définition de l'action paysagère est adaptative

- 8 L'action paysagère définie dans les documents d'urbanisme met en jeu le devenir matériel de l'espace selon un principe de prédétermination de l'évolution de l'occupation des sols. Ces choix sont réalisés par divers procédés en fonction de l'échelle territoriale du projet, qu'il soit intercommunal ou communal ; et selon la considération accordée à la notion paysagère par les acteurs, dans la construction des systèmes de régulation du développement urbain. Les problématiques, les enjeux et les attentes sociétales configurent cette action paysagère. Cependant, nous pouvons identifier des différences importantes entre les outils de la planification. Car entre un Scot et un PLU, la définition des problématiques censées être traitées dans le projet urbain varie en fonction des échelles spatiales et de la complexité des systèmes sociospatiaux. La notion de territoire est modifiée non seulement sur le plan spatial, mais également dans la structuration des acteurs qui s'organisent en fonction des échelles d'intervention (Moine, 2006). Le Scot est un document stratégique, défini sur

un territoire intercommunal et devant guider l'élaboration des PLU. Ce dernier, bien qu'il ait à respecter un rapport de compatibilité avec le Scot selon l'article L.123-1 du code de l'urbanisme, est construit selon une définition des enjeux et des besoins de développement locaux. Par l'association des différents acteurs aux intérêts divergents, le principe de Proximité, tel que le définit André Torre (2010), trouve toute son expression et permet d'identifier les paramètres décisionnels de l'action. Les conflits relatifs aux outils de la planification sont nombreux et en expansion. Leur moment d'élaboration constitue une plateforme conflictuelle car elle met sur la scène décisionnelle de nombreux acteurs aux intérêts divergents, voire opposés (Melot, 2008). Cette temporalité associée aux impératifs réglementaires reste un frein à l'élaboration des politiques paysagères intégrées ou non dans le projet de développement urbain. Les élus sont les arbitres, voire les porteurs d'intentions qui ne comportent pas nécessairement d'orientations paysagères. La décision publique constitue un parcours difficile dans la construction du projet lorsqu'il faut faire converger des enjeux contradictoires (Subra, 2006).

- 9 Les choix restant difficiles à assumer, la tentation de proposer des orientations paysagères insuffisamment définies, inapplicables voire infaisables, reste grande. Car ces dernières peuvent mettre en avant des logiques essentiellement collectives ne correspondant pas aux attentes individuelles. La politique paysagère du document d'urbanisme sert alors à présenter des visions idéales de ce que l'action publique devrait engager (dans le PADD² notamment) sans être détaillées ni explicitées selon une traduction réglementaire et opérationnelle dans le règlement du PLU par exemple (Labat, 2010). L'exemple le plus révélateur est celui de la localisation et de la définition des droits à bâtir. Cependant, cette situation n'est pas seulement due à une absence d'intérêt des acteurs pour le paysage. Elle est aussi le fait d'une structuration insuffisante de l'ensemble des acteurs, dont l'action génère du paysage. Cette constatation trouve écho à l'échelle des Scot, mais pour des raisons plus pragmatiques.
- 10 Construit sur un territoire intercommunal, l'ambition réglementaire du Scot reste l'élaboration d'orientations stratégiques censées guider l'élaboration des PLU. En matière de paysage, le Scot doit donc comporter des orientations dont la définition opérationnelle n'a pas vocation à se substituer à ce que le PLU doit comporter. Ainsi, la politique paysagère du Scot conserve une définition dont le caractère opérationnel doit avant tout être instruit selon une explicitation des objectifs attendus dans l'élaboration des PLU. La procédure d'évaluation environnementale du Scot comporte alors une analyse des impacts prévisibles de ces orientations en s'appuyant sur une obligation de moyens que les syndicats de Scot sont censés mettre en œuvre. Dans ce contexte, la caractérisation de la définition de la politique paysagère nécessite de revoir le rapport de compatibilité non sur son volet réglementaire, mais sur la capacité de suivi et d'évaluation du syndicat quant à l'application des orientations du Scot dans les PLU.
- 11 Une telle traduction de la procédure s'appuie sur une logique en *bottom up* de l'application du code de l'urbanisme. Cependant, l'observation de l'application de ce rapport de compatibilité nourrit la perplexité que peut engendrer le respect trop formel de cette logique.
- 12 Dans le cadre de l'évaluation de la politique paysagère du schéma directeur valant Scot de l'aire métropolitaine de Bordeaux, nous constatons que le rapport de compatibilité constitue un seuil important dans la traduction des orientations paysagères du Scot dans les PLU qu'il couvre. Par l'analyse comparative des stratégies de développement

au sein de communes périurbaines, nous identifions plusieurs paramètres à l'origine d'une perte de cohérence et de pertinence dans l'application par compatibilité des orientations paysagères :

- Les orientations du Scot peuvent être réfutées à l'échelle du PLU lorsque le contenu du Scot n'est pas suffisamment explicite dans les objectifs à atteindre. Si le Scot de 2001 présente une définition des objectifs de qualité paysagère, il s'avère que le niveau de définition n'est pas suffisant pour induire une traduction opérationnelle dans le PLU. Alors que certaines orientations présentent un caractère prescriptif selon un principe de non-constructibilité, d'autres orientations pourtant tout aussi importantes en matière de qualité paysagère sont argumentées selon un principe incitatif ne trouvant pas d'écho dans les PLU. Se pose alors la question de l'identification du levier d'action pertinent pour en permettre la traduction opérationnelle. La projection opérationnelle de l'orientation renvoie alors à la mise en œuvre de démarches que le PLU seul ne peut porter. L'absence de stratégies foncières et l'insuffisance des politiques communales volontaristes constituent les deux voies d'améliorations prioritaires.
- La structuration des acteurs aux échelles de Scot et de PLU est différente. De ce fait, les attentes en matière de paysage sont différentes. Si à l'échelle du Scot, la profession vitivinicole a su faire porter par le paysage ses enjeux économiques selon un principe de Proximité organisée, à l'échelle du PLU, la protection stricte de tous les terroirs viticoles peut être perçue comme un dictat³. Ce constat est d'autant plus vrai, dès lors que la profession représentée à la commune n'est plus porteuse de ces mêmes enjeux intercommunaux, du moins pas dans leur intensité initiale. La mesure de protection stricte devient alors le terreau de contestations locales, portées autant par les maires ayant pourtant approuvé le Scot que par la profession viticole.
- Le niveau de compétence en matière de paysage peut être inégal dans la construction du Scot et du PLU. Selon une logique de moyen, les opérateurs techniques élaborant le Scot sont animés par une ambition intercommunale dans laquelle le paysage est forcément présent dans le respect des articles L.110 et L.121-1 du code de l'urbanisme. Cependant, si cette condition est valable également pour les PLU, les faibles moyens connus des communes dans le cadre d'élaboration de leur document laissent peu de place à l'expertise paysagère. Ils ne permettent pas (du moins pas systématiquement) de répondre aux exigences des caractères opérationnels et programmatiques attendus des PLU. Alors que les experts paysagistes intervenant dans les Scot peuvent s'appuyer sur le contenu des atlas de paysage, ceux qui interviennent dans les PLU doivent réaliser un diagnostic complet si la commune ne possède pas de document cadre en matière de paysage⁴. L'insuffisance d'un diagnostic, non partagé et sans vertus pédagogiques, ne permet pas de faire du paysage un moteur du projet territorial. Cependant, dans certaines situations, ces experts se trouvent présents dans les deux échelles de planification sur un même territoire, la démarche de capitalisation des orientations paysagères est constatée et favorise la traçabilité des orientations du Scot au PLU.
- L'absence de référentiels sur les paysages dans le périmètre communal est d'autant plus pénalisante que les conflits restent les plus prégnants à cette échelle. Selon le principe de Proximité géographique, les acteurs aux attentes contradictoires se retrouvent concentrés dans une plateforme de débats plus étroite lors de l'élaboration d'un PLU que de celle d'un Scot. Par ailleurs, les pétitionnaires privés ou individuels ne sont pas présents à l'échelle du Scot, si ce n'est par la voix de leur élu mandaté. Ainsi, une commune peut se trouver « partitionnée » selon les divers scénarios mis en jeux lors de l'élaboration du PLU. Les enjeux de rentes foncières, d'opportunités économiques ou de défense des biens privés selon

l'effet « nimby » constituent le terroir de conflits pouvant faire du document d'urbanisme une bombe à retardement. Devant ces situations, les élus tentent prioritairement de sécuriser leur PLU, ce qui favorise l'adoption d'orientations consensuelles et limite fortement l'action paysagère innovante.

- Enfin, en cohérence avec les orientations de la Convention européenne du paysage, la construction d'orientations prenant en compte les attentes ou les besoins de la population revêtent certaines difficultés selon les échelles de projet (Labat, 2010, *ibid.*). L'identification de ces attentes obéit aux conditions méthodologiques nécessaires en fonction des échelles spatiales et des populations mobilisées. L'intérêt des populations pour les questions paysagères n'est pas le même en fonction du public atteint et des territoires dont certains comportent un intérêt paysager plus important que d'autres suivant leur degré de patrimonialité (Luginbühl, 2001).
- 13 Certains de ces constats ne sont pas nouveaux et ils étaient déjà décrits dans les années 1970 sous l'ère des POS (Chassagne, 1977 et Chassagne et Vincent, 1981). La problématique de l'interface entre les espaces ruraux et urbains reste d'actualité avec une forte concentration sur les épaisseurs périurbaines. Le changement du POS au PLU ne règle pas les difficultés (Bossuet, 2007). Mais la dimension projectuelle du PLU issue de la loi SRU renferme les outils nécessaires pour traiter ces interfaces. La remise en question des modèles de développement de la ville et les crises environnementales grandissantes constituent les leviers d'action pour penser cette interface différemment.

La Proximité institutionnelle ou organisée : du vouloir au pouvoir

- 14 La Proximité organisée est définie par André Torre comme « les différentes manières qu'ont les acteurs d'être proches, [...] en faisant référence au caractère agencé des activités humaines ». Cette Proximité peut être déclinée en logique d'appartenance ou en logique de similitude. Ce qui nous intéresse dans cette définition porte sur les actions et les perceptions humaines qui jouent un rôle dans la structuration des politiques paysagères.
- 15 La production d'orientations paysagères dans les documents d'urbanisme nécessite la mise en commun des enjeux territoriaux portés par de nombreux acteurs institutionnels. Compte tenu de l'échelle territoriale et des objectifs du Scot, l'expert paysagiste ne peut raisonnablement pas fournir une définition des orientations paysagères jusqu'à la parcelle. Il propose des orientations générales qui nécessitent une traduction plus opérationnelle lors de l'élaboration du PLU. Les personnes associées, telles que définies par l'article L.124-4 du code de l'urbanisme, se mobilisent sur les enjeux identifiés qu'elles portent elles-mêmes ou sur lesquels le syndicat de Scot les convient à se pencher. Cette mobilisation des institutions permet la production d'une vision mutualisée des problématiques et des enjeux paysagers sur un vaste territoire intercommunal. Chacun des acteurs participe à la compréhension du problème et propose d'intervenir dans ses capacités d'action en fonction de ses intérêts et de son adhésion aux enjeux du document d'urbanisme. C'est le cas par exemple avec la filière viticole qui a su se mobiliser sur le territoire bordelais pour légitimer la protection stricte des terroirs viticoles. En faisant valoir la dimension patrimoniale de ces terroirs, la profession protège son foncier productif. Les maîtres d'ouvrage du Scot s'appuient, quant à eux, sur cet enjeu pour limiter les mécanismes d'étalement urbain ou de mitage

des territoires ruraux. Il s'agit dans ce cas d'une « mise en réseau interne » des acteurs fédérés autour d'un même enjeu, mais instruit par un acteur extérieur (Bonerandi, 2005). Selon un principe de réciprocité des bénéfices, les acteurs consolident l'action publique en s'associant. La dimension intercommunale de l'intentionnalité paysagère permet d'éviter la contrainte des cas particuliers et conduit à la formulation d'orientations générales répondant à une problématique générale, autant d'ordre économique que de perceptions de problématiques paysagères. Si le Scot constitue un vecteur stratégique de la protection des terroirs viticoles, la profession sait aussi mobiliser par ailleurs d'autres outils, comme dans l'exemple du classement de la juridiction de Saint-Émilion au titre de patrimoine mondial de l'Unesco, pour juguler les conflits entre l'urbanisation et les terroirs (Réjalot, 2006). La comparaison des démarches de protection montre que ce sont les acteurs de l'espace productif qui sont autant porteurs indirectement de l'intention paysagère selon une justification patrimoniale et non systématiquement les responsables de l'aménagement du territoire. Dans cet exemple, l'action paysagère intercommunale de protection des terroirs viticoles est adaptée à la typologie de l'organisation en réseau des acteurs économiques, selon une Proximité organisée.

Le paysage comme régulateur potentiel

- 16 Le positionnement de ces acteurs induit un équilibrage des tensions sur l'espace foncier. En développant une vision patrimoniale d'espaces productifs, les acteurs légitiment l'insertion d'un nouveau facteur de gestion dans le devenir de ces espaces. Ainsi, le renforcement de l'intentionnalité paysagère a pour impact de resserrer les conditions du développement urbain, et conduit la gouvernance urbaine à centraliser ses capacités de développement (Colin, 2006). Lorsque le territoire de projet comporte une quantité importante de terroirs protégés sur un versant géographique, les responsables de la planification peuvent orienter leur développement vers des espaces sous moindre tension réglementaire. C'est le cas du croissant périphérique ouest de l'aire métropolitaine de Bordeaux. Essentiellement constitué de forêt, ce territoire reste peu mobilisé par les acteurs de l'industrie forestière pour lesquels leur échelle problématique n'est pas intercommunale mais régionale. La mobilisation sur le sujet de la consommation des espaces n'est pas aussi développée que pour les acteurs vitivinicoles, car les facteurs de production de l'espace forestier n'obéissent pas aux mêmes règles. Ils ont été, de plus, gravement fragilisés suite aux deux tempêtes de 1999 et 2009. Par ailleurs, de fait historique, la culture de l'aménagement forestier nécessite un élargissement vers les fonctions sociales (Boutefeu, 2005), afin de favoriser une mise en réseau interne telle que produite par les acteurs vitivinicoles. Cette transformation est en cours mais demeure incertaine. Elle s'ouvre pourtant sur l'adoption de nouveaux outils et constitue une piste de progrès importante pour le développement de politiques paysagères et environnementales (Sergent, 2010). Cette fragilité des tensions foncières participe d'une grande tentation de considérer que quelques centaines d'hectares consommés annuellement ne représentent pas un enjeu en soi.
- 17 C'est ce que nous avons constaté sur le territoire forestier intermédiaire entre les agglomérations bordelaise et arcachonnaise. L'analyse des PLU sur des communes fortement marquées par la forêt atteste du peu de considération de l'espace forestier. Si nous pouvons identifier des améliorations dans l'identification des problématiques,

voire des orientations dans le PADD, il s'avère que les valeurs paysagères et environnementales de la forêt contenues dans ces documents ne suffisent pas à remettre en question les modèles de développement urbain. L'habitat individuel périphérique reste le modèle privilégié. Sur ce territoire forestier, les acteurs ne présentent pas de mobilisation selon le principe de Proximité organisée sur la question foncière. Les événements climatiques qu'ils ont subis ont mobilisé leurs actions sur la sauvegarde du patrimoine boisé et ont renforcé les incertitudes économiques de l'espace productif. De fait, l'urgence n'est pas à la protection des lisières forestières au contact de la ville. Au contraire, le mécanisme d'extension spatiale de l'habitat peut constituer une réponse positive pour des propriétaires forestiers ne pouvant plus valoriser la production de bois. Implicitement, l'absence de conflits d'usage sur ces franges forestières guide le développement urbain. Et malgré la présence de structures de gestion spécifiques telles qu'un parc naturel régional, les enjeux relatifs à la limitation de la consommation de la ressource foncière restent les mêmes.

La Proximité géographique : entre conflits d'intérêts et communautés de projets

- 18 La Proximité géographique est définie par André Torre (*ibid.*) comme les conditions spatiales géographiques qui peuvent rapprocher des acteurs sur le plan spatial ou via des infrastructures. Dans notre cas, il s'agit de la distance entre les acteurs, ou les problématiques et les acteurs concernés. Cette Proximité peut être recherchée ou subie en fonction des problématiques et ne doit pas être perçue comme un facteur positif ou négatif. Il faut la considérer dans sa structuration sociale et sa participation aux modes décisionnels (Gueymard, 2006). En fonction des échelles de projet, nous proposons de distinguer deux types de Proximité géographique.
- 19 La première concerne l'espace communal dans le cadre du PLU. Le temps de construction du PLU constitue un temps de tension durant lequel les communautés d'intérêts font valoir leurs attentes, voire leurs exigences. Il peut s'agir d'une « Proximité recherchée » pour faire valoir le droit à s'installer sur un territoire donné pour son cadre de vie ou d'une « Proximité subie » réelle ou potentielle selon l'effet « nimby » en fonction des orientations d'urbanisation en débat. Lors de l'élaboration du PLU, ces deux groupes d'acteurs se trouvent en situation de conflit et font du document d'urbanisme une arène dans laquelle seule une partie des enjeux apparaît en surface dans les débats. Dans le cadre d'une analyse communale comparative selon des modes de conception du PLU et par l'appui d'entretiens ouverts au sein des habitants, nous avons pu identifier certaines de ces dynamiques de Proximité. Trois paramètres semblent importants dans la caractérisation de ces effets de Proximité géographique.
 - Le premier porte sur la structuration de la composition sociologique de la population communale. Les attentes et les exigences ne sont pas les mêmes entre une commune ayant connu un fort développement démographique, stabilisé par une population vieillissante et aux revenus élevés et une commune à la population plus jeune et en activité. Dans le premier cas, les attentes exprimées par ce groupe d'habitants sont relatives au maintien d'une certaine tranquillité et à la préservation du cadre de vie selon un effet « nimby » exacerbé. Cette attitude conduit à l'adoption d'un PLU fortement régulateur et à l'adoption d'un discours sur le paysage revendiquant sa préservation. Dans le second cas, les attentes exprimées sont davantage orientées vers la fourniture de services environnementaux

(espaces publics, jeux d'enfants, promenades...) en fonction des besoins générationnels. Les changements de composition des conseils municipaux sont parfois révélateurs des mutations vécues dans ces communes. Les néoruraux obtenant le pouvoir local intègrent dans les objets de planification leurs perceptions et leurs attentes qui ont légitimé initialement leurs choix résidentiels. Les référentiels culturels mais aussi de biens fonciers ne sont plus les mêmes. Les évolutions des versions de PLU entre modifications et révisions témoignent de ces changements par des stratégies et des modes de développement renouvelés.

- Le deuxième est lié à la structure spatiale des communes. En fonction de la qualité des paysages et de leur niveau de patrimonialisation, les élus disposent de plus ou moins d'amplitude pour arbitrer les multiples choix. Ainsi, une commune aux espaces fortement protégés possède peu de marges de manœuvre, et est en proie à d'incessantes situations conflictuelles entre le devoir de protection et le besoin de développement. Les débats sont fortement mobilisés sur la remise en question de tel ou tel classement d'espace boisé classé ou de terroir viticole. Lorsque ces débats n'ont pas lieu entre les élus et leur population, ce sont les structures d'échelons supérieurs qui sont sollicitées, telles que les syndicats de Scot ou les services de l'État, pour faire valoir les règles des documents de normes supérieures. Elles interviennent comme arbitres pour tempérer les tensions locales.
 - Le troisième est relatif au caractère sédimentaire des politiques locales dans lesquelles le paysage est présent. Nous pouvons constater qu'une commune, ayant entrepris une démarche de valorisation de ses paysages au sein de sa population, participe d'un nouveau mode de réflexion et d'interprétation des enjeux paysagers locaux. Ces démarches permettent une sensibilisation et une implication des habitants dans des dispositifs valorisant la perception collective du paysage. Sans pour autant faire disparaître les comportements individuels, ces démarches tendent à construire un espace de perception partagé, dédramatisant les situations conflictuelles. Dans un objectif de coordination des échelles de planification, ce paramètre est une voie à approfondir. Les modalités sont multiples. Elles peuvent consister à la production de chartes paysagères comme référentiels locaux, ou bien être basées sur une participation de la population de manière opérationnelle dans des projets de requalification paysagère d'espaces verts oubliés, ou de sites en transition.
- 20 Les Proximités subies ou recherchées sont perceptibles dans la planification en fonction de la présence et de l'importance de ces trois paramètres.
- 21 La deuxième Proximité géographique réside à l'interface avec la Proximité organisée. Les Scot sont élaborés dans le cadre de plateformes de gouvernance parfois complexes. De très nombreux acteurs s'y retrouvent et un phénomène d'acculturation se construit au fur et à mesure de la vie de ces projets. Sur le territoire bordelais, ce phénomène s'est produit sur le paysage dès les années 1997, lorsque l'atlas des paysages a été présenté aux élus du Sysdau. Les valeurs paysagères de leur territoire leur ont été en quelque sorte révélées ou du moins rappelées. Ainsi, le schéma directeur de 2001 a été très fortement imprégné par ce changement des regards et comporte un volet paysager important dans ses orientations. Ce changement de perception s'est répandu auprès des partenaires publics. Comme évoqué précédemment, les acteurs viticoles en ont profité et le Sysdau a su de son côté lier leurs enjeux économiques aux nécessités de faire valoir une politique de gestion des paysages. D'autres acteurs ont été sensibilisés à la démarche, associations, administrations, etc. Si ce développement positif de la perception des enjeux des paysages est notable, il ne faut pas le surestimer dans le jeu

général de défense des intérêts de chacun. Une des limites se situe à ce niveau de mobilisation des acteurs. Car la politique paysagère sert des objectifs réglementaires mais aussi des intérêts individualisés à l'échelle d'une profession. La Proximité géographique due à la construction d'une plateforme d'échange et de mutualisation des acteurs ne suffit pas à engendrer une mobilisation opérationnelle qui reste pour le moment partielle ou segmentée. La dimension systémique du paysage constitue une difficulté dans ces plateformes. D'une part, parce que sa composante subjective en fait un objet fortement malléable, et d'autre part, parce que toute intervention dans l'ensemble des domaines de l'aménagement a un impact sur les paysages. Que ce soit l'organisation des transports, la réponse aux besoins de logements ou les nécessaires développements économiques, tout choix en matière d'aménagement a potentiellement un impact sur l'évolution des paysages. Face à cette complexité, les acteurs ciblent prioritairement leur intervention paysagère sur les mécanismes de protection accessibles par la loi.

Des Proximités croisées pour favoriser les politiques de paysage dans la planification territoriale

- 22 L'interaction entre les deux Proximités développées par André Torre permet de superposer les dispositifs de l'action publique de la Proximité organisée aux contraintes ou aux potentialités de la Proximité géographique.
- 23 Lorsque la profession viticole s'est mobilisée en 1996 pour faire valoir la protection de ses terroirs, les élus du Scot de l'aire métropolitaine bordelaise ont considéré leur soutien comme une nécessité dans un objectif de valorisation et d'attractivité du territoire. Si des orientations paysagères ont bien été édictées à l'échelle intercommunale, leur transcription dans les PLU pose quelques questions. De manière soudaine, les habitants des communes viticoles ont vu le vignoble devenir le premier facteur de blocage et de détermination des droits à bâtir sur leur commune. Les élus se sont retrouvés parfois dans des situations difficiles pour exercer un arbitrage au détriment d'un espace moins protégé que le terroir viticole. La question principale se pose sur le principe de généralisation de la mesure paysagère quand celle-ci est édictée à un échelon intercommunal et appliquée à l'échelon communal sans aucune distinction. Par cette question, nous ne remettons nullement en cause l'orientation paysagère, mais nous souhaitons analyser son impact local et comprendre les difficultés d'application. L'organisation en Proximité organisée des acteurs de la filière viticole n'est plus aussi forte et présente à l'échelon communal. De sorte que l'orientation de protection des terroirs viticoles souffre d'un manque de compréhension et est vécue comme un dictat foncier par les communes en déficit de foncier urbanisable. Pour pallier à cette situation, ne serait-il pas pertinent de croiser la mobilisation décrite selon la Proximité organisée ou institutionnelle avec la Proximité géographique dans laquelle les acteurs locaux sont parfois enfermés ? Ce croisement serait en quelque sorte l'expression de la compatibilité sociale des mesures paysagères dans le PLU, non uniquement selon une démarche descendante mais selon un croisement *top/down* et *bottom/up*.
- 24 Cette proposition évidente nécessite de nouvelles formes d'expression de la règle planificatrice pour en exprimer autant le projet que la contrainte. Que ce soit selon une démarche de « géogouvernance » définie comme le « moyen d'assurer la coordination

du système quand ressources, pouvoir et informations sont largement distribués dans l'espace géographique » (Dubus, Helle *et al.*, 2010⁵) ou par l'utilisation des représentations spatiales « pour renforcer les coopérations territoriales de terrain » (Gontier, Lardon *et al.*, 2008), l'enjeu réside dans l'appropriation et l'innovation de la démarche de projet. Elle donne du sens à l'action et en facilite son acceptabilité. Dans l'exemple présent, cette dernière réside dans la compréhension et le partage de l'enjeu de protection qui préside de nouveaux modes d'urbanisation pour répondre à l'ensemble des besoins communaux. Plus pragmatiquement, il s'agit de conduire à l'acceptation de la densité résidentielle. Les expériences menées dans ces deux exemples sont transposables aux questions paysagères et constituent une piste intéressante pour favoriser la prise en compte de la perception des populations dans la définition des objectifs de qualité paysagère. Gilles Pinson évoque dans le cas du projet urbain « le mécanisme de recomposition » visant à « amener les acteurs à développer des représentations, des identités et des intérêts communs et de faire système » (Pinson, 2006). Il s'agit bien d'une forme de Proximité organisée, de partage des espaces de projets.

- 25 En matière d'outils de planification paysagère, les chartes paysagères sont également des outils pertinents pour faciliter ce croisement des Proximités. Dans le cadre de la révision du schéma directeur en Scot sur l'aire métropolitaine de Bordeaux, des communes légitiment leurs attentes auprès du syndicat de Scot en s'appuyant sur des chartes paysagères réalisées localement. Si cette démarche vise à créer un espace de négociation auparavant absent ou non visible, elle illustre la capacité des acteurs locaux à s'organiser pour faire valoir leur perception des enjeux territoriaux. Dans ce cas, Proximités organisée et géographique sont croisées, et sont défendues dans une autre Proximité organisée plus large constituée par la plateforme des Scot.
- 26 Les ruptures identifiées dans la transcription des orientations paysagères du Scot vers le PLU ne dépendent pas des contingences techniques relatives aux changements d'échelles. Si l'on ne peut nier ces difficultés techniques, l'analyse des Proximités entre acteurs dans les scènes d'élaboration des documents d'urbanisme constitue une voie pertinente pour décrire les effets de seuils et de ruptures dans la cohérence et l'efficacité des mesures paysagères. Certaines orientations pourtant construites à l'échelle intercommunale sont bien traduites et efficaces à l'échelle communale. Tandis que d'autres orientations ne présentent pas du tout les mêmes résultats. Les différences de structuration des Proximités organisées et géographiques permettent la compréhension et l'explicitation des effets constatés. L'efficacité de la politique paysagère dépend de cette structuration des acteurs et se distingue selon leur capacité à développer des Proximités croisées, faisant interagir les scènes de conception globale des politiques paysagères avec les scènes d'application locale des orientations.
- 27 Au-delà de l'amélioration des conditions de construction du projet territorial auprès des responsables, les exemples de démarches de coconstruction et de Proximité croisées locales vont dans le sens des enjeux de la Convention européenne du paysage. Elle incite à la participation des populations à l'élaboration de paysage et/ou de territoire dès les phases en amont. À condition, cependant, que les démarches locales soient aussi conçues dans cet objectif.

BIBLIOGRAPHIE

Bonerandi, E., « Le recours au patrimoine, modèle culturel pour le territoire ? », *Géocarrefour*, 2005, vol. 80/2, p. 15.

Bossuet, L., « Les conflits du quotidien en milieu rural. Étude à partir de cinq communes », *Géographie, Économie, Société*, n° 9, 2007, p. 141-164.

Boutefeu, B., « L'aménagement forestier en France : à la recherche d'une gestion durable à travers l'histoire », *Vertigo. La revue en science de l'environnement*, vol. 6, 2005, p. 8.

Chassagne, M.-E., « Aspects fonciers de l'aménagement de l'espace rural », *Économie rurale. Aménager l'espace ?*, n° 117, 1977, p. 35-47.

Chassagne, M.-E. et Vincent, R., « Espace périurbain et transformation de l'usage des sols », *Économie rurale*, 1981.

Colin, A., « La prise en compte de l'agriculture dans les nouveaux projets de territoires urbains. Exemple d'une recherche en partenariat avec la Communauté d'agglomération de Montpellier », *Revue d'économie régionale & urbaine*, n° 3, 2006, p. 393-414.

Dubus, N., Helle, C. et Masson-Vincent, M., « De la gouvernance à la géogouvernance : de nouveaux outils pour une démocratie locale renouvelée », *L'Espace politique. Les arènes du débat public urbain*, 2010, vol. 10, URL : <http://espacepolitique.revues.org/index1574.html>.

Gontier, P., Lardon, S. et Louidi, S., « Utiliser les représentations spatiales pour analyser son territoire : une formation-action pour le développement territorial », session de colloque « Accompagner le développement territorial par la formation : Quels dispositifs d'apprentissage collectif et quelles compétences mobiliser ? », Rimouski, 2008.

Gueymard, S., « Facteurs environnementaux de proximité et choix résidentiels », *Développement durable et territoires. Proximité et environnement*, dossier 7, mis en ligne en mai 2006, URL : <http://developpementdurable.revues.org/index2716.html>.

Labat, D., « Entre expertise paysagère et stratégies d'acteurs : quelle place pour le paysage ? Le cas de la planification territoriale en France », colloque ASRDLF-AISRe « Identité, qualité et compétitivité territoriale », Aoste, 2010.

Luginbühl, Y., « La demande sociale de paysage », Conseil national du paysage, 2001.

Melot, R., « Les conflits autour du zonage dans les espaces ruraux et périurbains. Une étude du recours à la justice administrative en France », colloque de l'ASRDLF « Territoires et action publique territoriale : nouvelles ressources pour le développement régional », Rimouski, Québec, 2008.

Moine, A., « Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », *Espace géographique*, n° 2, 2006, p. 115-132.

Pinson, G., « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 56, 2006, p. 619-651.

Réjalot, M., « Paysages viticoles et politiques patrimoniales. Y-a-t-il un malentendu bordelais ? », *Sud-Ouest européen*, n° 21, 2006, p. 117-128.

Sergent, A., « Régulation politique du secteur forestier en France et changement d'échelle de l'action publique », *Économie rurale*, n° 318-319, 2010, p. 96-110.

Subra, P., « Ce que le débat public nous dit du territoire et de son aménagement », *Géocarrefour*, vol. 81, 2006, p. 287-298.

Torre, A., « Jalons pour une analyse dynamique des Proximités », *Revue d'économie régionale & urbaine*, 3/2010, p. 409-437.

NOTES

1. L'article est basé sur les résultats de deux opérations de recherche pour lesquelles nous tenions à remercier les maîtres d'ouvrage. Il s'agit du Sysdau (Syndicat du schéma directeur de l'aire métropolitaine de Bordeaux) dans le cadre de l'évaluation de la politique paysagère du schéma directeur de 2001, ainsi que l'Inra et le Cemagref, financeurs et animateurs du programme PSDR Aquitaine.
2. PADD : Projet d'aménagement et de développement durable. Pièce constitutive des Scot et des PLU.
3. Ce constat s'appuie sur l'analyse des avis relatifs à l'élaboration des PLU et aux « porter à connaissance » (PAC) établis par des communes revendicatrices, s'appuyant sur leur charte paysagère.
4. Nous faisons allusion, dans ce cas, aux chartes paysagères, aux plans de paysage ou à toute démarche ayant conduit à l'identification, à la qualification ou à la définition d'objectifs de qualité paysagère.
5. Les auteurs complètent méthodologiquement la définition de Gilles Paquet par « l'utilisation des méthodes et outils de l'analyse spatiale, destinée à rendre intelligible la complexité du territoire, à faire émerger les enjeux spatiaux et à mettre à portée de tous les acteurs une information territoriale pertinente et nécessaire à la mise en œuvre d'une gouvernance territoriale "éclairée" ».

RÉSUMÉS

Les politiques paysagères dans les documents d'urbanisme présentent des problèmes de cohérence et d'efficacité en fonction de leur échelle de mise en œuvre. Entre fonction réglementaire et démarche de projet de paysage, l'article propose une lecture de la structuration des orientations paysagères en fonction des Proximités identifiables lors de la conception des Scot et des PLU. La définition de la politique paysagère n'est plus une question d'échelle géographique de projet mais d'organisation des acteurs pour répondre aux enjeux de la planification.

The urban plan landscape policies contain some inconsistency and can't be effective according to their action's scales. Between regulation and landscape project step function's, the article suggest an interpretation of the landscape orientation structuring, in according to the proximity's relations recognizables during the urban plan design (Scot and PLU). The landscape

political description is not a project geographic scale question, but of the actors organization for respond to the planning issues.

INDEX

Mots-clés : politique paysagère, proximité, action publique, documents d'urbanisme

Keywords : landscape policies, proximity, public action, urban documentation

AUTEUR

DIDIER LABAT

Didier Labat est doctorant AgroParisTech au Larep/ENSP, chef de projet environnement, CETE du Sud-Ouest, Saint-Médard-en-Jalles

Didier.Labat[at]developpement-durable.gouv[dot]fr