

Club PLUI des Pays de la Loire Séminaire du 30 novembre 2017

Comment l'échelle intercommunale et le nouveau règlement du PLU réinterrogent-ils/renouvellent-ils la question du paysage ?

Compte rendu de la table-ronde

Participants :

- **Henri Lebrun**, Vice-Président en charge de l'urbanisme et de l'aménagement de l'espace au sein de la Communauté de Communes Anjou Loir et Sarthe et Maire de la commune de Lézigné,
- **Catherine Lungart**, conseillère municipale de Saint-André-des-Eaux, membre de la commission urbanisme de la Carène,
- **Alain Laplace**, élu adjoint à l'urbanisme à Mûrs-Erigné,
- **Yohann Gaillard**, chargé d'études Even Conseil,
- **Arnaud De Lajartre**, enseignant-chercheur en droit du patrimoine à l'Université d'Angers,
- **Denis Comont**, paysagiste-conseil de la DREAL et directeur d'études BE Arc-en-Terre

L'animateur, Patrick Garnier (chef du département Villes et territoire Cerema Ouest), annonce les trois séquences sur lesquelles porteront les éclairages des participants :

1. les liens entre le paysage et le projet de territoire
2. la prise en compte du paysage et le changement d'échelle : quelles conditions de réussite ?
3. la mise en œuvre du projet de territoire : sa traduction en termes de planification et, au-delà de la planification, quels outils et démarches complémentaires pour une véritable politique du paysage ?

1- Quels liens entre paysage et projet de territoire ?

A. Laplace juge le lien entre paysage et projet très important. Il convient de ne pas oublier que les élus communaux portent le document approuvé, qu'ils délivrent les autorisations d'urbanisme et qu'ils sont « en première ligne » face aux administrés. La démarche PLUi doit donc les associer finement au diagnostic et à la gouvernance pour rendre effective leur adhésion au projet final.

C. Lungart renchérit avec la nécessité d'une cohésion entre les élus est indispensable à l'émergence d'un projet de territoire, appelé ultérieurement à être traduit dans un PLUi. Sur le territoire de la Carène, des promenades collectives en bus mêlant élus et techniciens, ont permis de faire découvrir autrement le territoire intercommunal, de partager un état des lieux et une vision commune de son devenir. Par exemple, la commune de Trignac a pu finalement être associée à des ambiances plus naturelles que celles de la grande zone commerciale qui y est implantée. Autre exemple, les élus de l'estuaire sont allés au-delà de l'image du golf, qui caractérise la commune de l'adjointe à l'urbanisme, Saint-André-des-Eaux. Embrasser collectivement la diversité d'un territoire permet de voir ce qui réunit au-delà des a priori, tout en mettant en valeur les réalités, les contraintes et les singularités de chaque commune. Il faut à la fois s'approprier ces enjeux communs et ces différences pour pouvoir avancer sur le projet.

H. Lebrun appuie l'idée qu'il est nécessaire d'aller sur le terrain, avec les citoyens, car on ne connaît souvent pas suffisamment le territoire des voisins, et parfois celui de sa commune. De ce point de vue, il faut souligner la contribution importante des citoyens lors de ces « balades », que ce soit au travers des éléments de connaissance qu'ils apportent à la discussion ou de la richesse que procure le simple échange de perceptions contradictoires, in situ. On peut être rapidement surpris par le résultat de telles démarches : la mise en place d'un sentier pédestre a par exemple été l'occasion de la (re)découverte de fonds de vallée sur le territoire de la CC d'Anjou Loir et Sarthe.

A. De Lajartre présente le projet de recherche qu'il pilote. PLU PATRIMONIAL est un programme de recherches financé par l'ANR (Agence Nationale de la Recherche) : ce projet rassemble principalement des géographes et des juristes. Il a pour objectif d'étudier de manière scientifique un instrument appelé « PLU patrimonial » par les acteurs de l'urbanisme et du patrimoine, et comment cet outil peut et/ou doit prendre en compte le patrimoine. Or, on voit bien qu'on glisse facilement du paysage au patrimoine, comme l'a montré l'intervention du CAUE 44. L'universitaire insiste sur l'importance de la question du regard et de la perception mais aussi sur celle de l'échelle, fondamentale selon lui ; comment le PLUi peut-il arriver à embrasser la complexité de l'emboîtement des échelles, du micro au macro (de la simple façade au grand paysage), sans rien oublier ? C'est un « grand écart » extraordinaire à réaliser, car chacun se meut dans un espace vécu à plusieurs échelles. De plus, les perceptions individuelles sont très contrastées et singulières d'une personne à l'autre. C'est selon lui l'objet principal de la concertation que de pouvoir prendre en compte cette complexité, du moins de permettre son expression.

Denis Comont insiste sur la notion de « lien » à tisser, entre les espaces, entre les individus. Il faut par ailleurs traduire la complexité du « paysage perçu ». Chacun a en effet l'impression de connaître l'endroit où il vit, à travers la répétition de déplacements quotidiens balisés et souvent très réguliers. Partisan, et animateur lui-même, de promenades pédagogiques sur les berges de Seine aux abords de Rouen, entre site classé et berges industrielles, il mesure tous les bénéfices de ces approches concrètes et indispensables, où l'on se nourrit des connaissances des uns et des autres.

Comment le paysage permet-il de s'ouvrir à d'autres politiques sectorielles-thématiques, le développement économique par exemple ?

Y. Gaillard indique que les SCOT de Vannes et de Nantes reposent en partie sur cette idée de favoriser l'attractivité économique par la qualité du cadre de vie et par la mise en valeur des aménités paysagères et naturelles. Le prisme uniquement environnemental du paysage a été dépassé. Aujourd'hui, les approches touristiques s'appuient de plus en plus sur le paysage, tandis que les démarches transversales de type éco-paysagères sont davantage attendues et utilisées pour l'élaboration des documents d'urbanisme. Certains projets de territoire s'appuient également sur le paysage pour développer des filières économiques, c'est par exemple le cas de la filière bois-énergie dans la Sarthe.

D. Comont complète cette mise en rapport du paysage et de l'économie en évoquant les impacts économiques de la dégradation des paysages au travers de la coexistence non harmonieuse d'affectations (covisibilité entre zones d'habitat versus zones industrielles) ou encore d'aménagement n'ayant pas anticipé suffisamment la topographie, et pouvant donner lieu à des surcoûts importants, en termes de remblaiements/déblaiements notamment.

A. De Lajartre revient un instant sur la question des échelles ; il existe selon lui une sous-estimation des impacts cumulés de certains projets (éoliens notamment) ou des effets de covisibilités qui sont insuffisamment anticipés.

Il avance une seconde idée selon laquelle le paysage serait surtout un motif, voire parfois un prétexte parfaitement assumable, pour « mettre autour d'une table » les acteurs concernés, et qui permet d'entrer dans tous les autres sujets : l'environnement, le cadre de vie,... ou l'économie. Cette notion de paysage apparaît en effet opportune pour asseoir un urbanisme de projet et penser une réglementation plus souple, reposant davantage sur un aménagement par objectifs de qualité paysagère que sur une réglementation dédiée.

A. Laplace confirme ce caractère intégrateur et fédérateur du paysage, qui serait la porte d'entrée pour faire du développement durable de manière apaisée. Les « balades » sur site sont à nouveau évoquées à ce sujet : elles constituent un élément de pacification qui permet à la fois de former les élus et d'éduquer les citoyens aux enjeux du développement durable.

Patrick Garnier invite la salle à poser des questions.

Mickael Ripoché (paysagiste, BE Art des ville et art des champs) souligne que la prise en compte du paysage est marquée par une entrée très environnementale ou patrimoniale et laisse de côté des notions qui lui paraissent sous-estimées. A ce titre, deux principales peuvent être évoquées :

- les paysages « en attente », dont le sort n'est pas fixé ou dont la vocation envisagée a été contrariée par les réalités du terrain : réserve foncière à Notre-Dame-des-Landes, les franges des marais de Brière ou du marais breton-vendéen ;

- les « facteurs hautement mutagènes » : routes et infrastructures de toutes sortes emportent bien au-delà de leur seule emprise des remembrements aux conséquences fortes et non réellement anticipées. Par exemple le sur-développement du maraîchage péri-urbain se fait au détriment de zones bocagères. Il y a une vraie difficulté pour les autorités compétentes à faire entrer la conception des projets dans cette dimension dynamique.

2- Quelle prise en compte du paysage et changement d'échelles : quelles conditions de réussite ?

Y. Gaillard évoque le déficit de connaissance initiale à toutes les échelles, mais surtout le déficit d'analyse végétale à l'échelle parcellaire. Comment alors harmoniser la connaissance et les outils de caractérisation des éléments paysagers d'un territoire à l'autre ? Comment sans ce préalable, se saisir de la notion de « coefficient de biotope » et comment assurer le suivi et l'évaluation paysagers des territoires ?

Selon A. Laplace, il convient d'anticiper les impacts des changements d'usages ; types de culture différents ou déprise due par exemple au changement possible des modèles alimentaires (il cite à ce propos un reportage entendu sur France inter le matin-même sur les conséquences paysagères du véganisme). L'élu appelle également à prêter une attention particulière au suivi du paysage, les haies par exemple disparaissent progressivement.

C. Lungart réagit à ce propos en indiquant qu'il convient de prioriser ce suivi, car on ne peut pas être « sur tous les fronts ». C'est le sens de l'action prioritaire réalisée par la Carène sur les éléments paysagers accompagnants les itinéraires de déplacements doux, ou sur la protection des mares au titre du contrat Nature signé avec la Région.

A. Laplace reprend la parole pour souligner à son tour l'importance de ne pas se disperser et de coordonner l'action du PLUi avec toutes les autres démarches lancées sur les territoires : inventaire des haies, plan-paysage, étude du conservatoire des espèces naturelles... dans le cas de Mûrs-Erigné.

3- La mise en œuvre du projet de territoire

Patrick Garnier interroge les participants sur la déclinaison de l'enjeu paysager au travers du PLUi : peut-on faire partout des OAP ? Quel impact du « nouveau règlement » du PLUi ?

Selon Arnaud De Lajarte, la journée sur le patrimoine, organisée en 2016 par le club PLUi national, a montré que cet enjeu, comme sans doute le paysage, sont tellement transversaux qu'une vision extrême pourrait amener à considérer qu'ils doivent être partout dans le projet, sans que cela ne nécessite obligatoirement de déclinaison opérationnelle précise, réglementaire. Et en même temps, cette vision est contredite par le fait qu'une OAP comme celle du Val de Loire sur Angers Loire Métropole a du sens pour traiter un grand paysage, et par bien d'autres démarches réglementaires ou d'OAP menées sur des territoires aux patrimoines et aux paysages plus ordinaires. En fait, cela dépend des enjeux en place, du type de territoires auquel on a affaire. Une certitude, la règle de droit ne peut pas tout, « c'est même souvent le signe de l'échec des relations sociales » avance l'universitaire sous forme de boutade. Il ne peut y avoir de réponse dogmatique à la question posée : il

faut savoir innover, travailler en amont avec l'ensemble des acteurs et prendre des risques et parfois, aller au contentieux.

D. Comont indique que nous avons finalement peu de recul sur l'appropriation du nouveau règlement du PLU. Il faut en tous cas faire attention à ne pas bloquer les initiatives et à faire le lien avec les porteurs de projet.

A. De Lajartre abonde en ce sens en ajoutant qu'il convient de construire la règle avec ceux qui utilisent et « forment » le paysage, et auxquels celle-ci sera prioritairement opposée : l'entretien du bocage ne peut par exemple pas raisonnablement s'envisager sans les agriculteurs.

H. Lebrun souligne que cette adhésion est d'autant plus incontournable que l'entretien et la gestion des haies bocagères ont un coût, sans utilité économique immédiate pour les agriculteurs concernés.

C. Lungart interroge alors ses voisins de table-ronde sur le statut souvent négatif des friches au niveau paysager, notamment dans un cadre urbain. A. De Lajartre et D. Comont se succèdent pour apporter des éléments de réponse : sans sous-estimer les bénéfices des friches urbaines, notamment en termes de biodiversité, la tendance est effectivement davantage à l'optimisation du parcellaire en milieu urbain dense.

Patrick Garnier invite à nouveau la salle à interpellier les participants à la table-ronde.

Elise Soufflet-Leclerc (DDT 49) invite à revenir sur la question des échelles de paysage. En effet, en fonction des échelles (quartier, vallée, intercommunalité...) on ne perçoit pas les mêmes éléments de paysage, on ne se le représente pas de la même façon et on ne le représente pas avec les mêmes outils. Le paysage est pluri-sensoriel par définition et nous le percevons au-travers de filtres perceptifs liés à des modèles perceptifs propres à chacun. C'est complexe. C'est sans doute pour cette raison qu'il est plus facile de « réduire le paysage » à des éléments concrets tels qu'une haie, un bâti, car c'est circonscrit et qu'on peut le représenter sous forme cartographiques en deux dimensions. On doit progresser et innover sur l'emboîtement des différentes échelles de paysage, sur ce qu'on perçoit et la façon dont on le représente.

I. Leulier-Ledoux (AURA) revient sur des propos importants tenus par les participants. Il faut en effet assumer la vocation fédératrice du paysage (le paysage comme prétexte à « se mettre autour d'une table » est source d'échanges enrichissants). Il convient de veiller au choix des outils pour donner corps au projet de territoire, car heureusement tout ne dépend pas du PLUi. Mais dans le cadre de ce projet, l'apparition d'OAP thématique (OAP Val de Loire, ou Vallée du Loir) est particulièrement intéressante pour définir et rendre lisible des enjeux de cohérence à la grande échelle

E. Fougeroux (Mûrs-Erigné) insiste sur la difficulté de mesurer le coût de ces outils. C'est une des raisons qui a poussé Mûrs-Erigné à se lancer dans un plan-paysage. L'idée était de repartir de l'échelon communal afin de mettre à plat l'ensemble des démarches en cours ou à lancer.

B. Fauny (paysagiste-conseil, DDT-72) s'interroge sur le fait de savoir si l'on parle vraiment de la même chose entre paysage et patrimoine. Malgré des glissements sémantiques fréquents et des passerelles nombreuses, le paysage s'avère en réalité plus dur à appréhender du fait d'outils moins nombreux hors l'Atlas régional et l'outil plan-paysage. Il existe enfin selon elle une nécessité de traiter les « zones blanches », ces espaces délaissés, interstitiels, qu'on qualifie souvent d'ordinaires.

A. De Lajartre affirme à son tour que « tout est paysage ». Aucun aménagement n'est anodin, tout aménagement a un impact. C'est donc avant tout à l'échelle de chaque projet que doit être abordée cette notion.

L'universitaire complète ce propos en évoquant l'intervention du CAUE 44 qui a bien montré que la planification et l'ADS ne pouvaient pas tout et que les impacts cumulés de travaux individuels légers pouvaient eux, en revanche, être aussi significatifs que destructeurs. Cette réalité appelle donc d'autres types d'actions de la part des communes et intercommunalités. Il clôt cette table-ronde en développant l'idée selon laquelle le paysage est effectivement difficile à appréhender, comme ses interactions avec le patrimoine. Nombre de documents d'urbanisme dont il a connaissance ou qu'il a pu étudier dans le cadre de son programme de recherche sont d'ailleurs marqués par une incapacité à aborder de plain-pied la notion de « paysage urbain » ou a contrario le « patrimoine végétal ».