

Projets de paysage

Revue scientifique sur la conception et l'aménagement de l'espace

Didier Labat

**Entre expertise paysagère et stratégies d'acteurs : quelle place
pour le paysage ?**

Le cas de la planification territoriale en France

*Between reports on landscape planning and actors' strategy: what place for the landscape?
The case of physical planning in France*

Introduction

L'expertise paysagère révèle des valeurs des territoires souvent oubliées, enfouies ou inconscientes au sein d'une société. Elle est définie selon Pierre Donadieu (2008) comme la connaissance et la compétence d'un individu disposant d'un savoir et d'un savoir-faire afin d'évaluer les paysages, et contient trois composantes en pratique indissociables. L'expert paysagiste est à la fois un scientifique, un concepteur et un critique/médiateur. Selon son parcours, les trois composantes sont présentes de manière variable. Cette expertise contribue à la définition de l'identité des territoires en affirmant leurs composantes symboliques et spatiales. Depuis plus de trente ans, ces experts interviennent dans la conception des documents d'urbanisme, outils dans lesquels la protection des paysages est ciblée. Pour les économistes, les constituants du paysage sont identifiés comme une ressource territoriale. Leila Kebir et Denis Maillat expliquent que « les ressources naturelles et culturelles peuvent être définies comme l'ensemble des éléments naturels ou culturels qui, potentiellement, peuvent servir, être utiles dans un processus de production. C'est-à-dire l'ensemble des objets naturels ou culturels identifiés comme pouvant s'inscrire dans un processus de production de biens ou de services » (Kebir et Maillat, 2004). Dès lors, un lien fort peut être constitué entre l'expertise paysagère et la définition de ces ressources qui vont être intégrées dans le projet de territoire du document d'urbanisme, et valoriser l'intervention des acteurs (Peyrache-Gadeau et Perron, 2010).

Cependant, bien que cette expertise paysagère participe de la conception du projet de territoire, elle ne peut seule mettre en lumière l'ensemble de ces ressources (Davodeau, 2009). En effet, l'identité est portée par une population qui la vit différemment de l'expert et qui réagit intrinsèquement aux enjeux de l'aménagement (Bigando, 2006). Pour répondre aux enjeux soulevés par la Convention européenne du paysage (CEP), la pratique de l'expertise paysagère mérite d'être développée pour favoriser la construction de projets de paysage en cohérence avec les attentes des populations.

Nous proposons d'apporter quelques éclairages sur l'enjeu de l'évolution des pratiques des experts paysagistes en nous basant sur une étude de cas menée en Aquitaine, sur le territoire de l'aire métropolitaine de Bordeaux¹.

Notre proposition souhaite mettre en débat le contenu de l'expertise paysagère et les blocages ou conflits qui se présentent dans un objectif de gestion des paysages. Tout en analysant les évolutions réglementaires qui reconfigurent les modes d'élaboration des projets de territoire des documents d'urbanisme, nous illustrerons le nécessaire élargissement de l'expertise paysagère dans la construction du projet de territoire.

Paysage et planification : de l'immatériel au zonage

Une interdépendance évolutive

Le paysage constitue un élément fondamental inscrit dans la construction des documents d'urbanisme avant même l'application de la loi d'orientation foncière de 1967. Mais les évolutions les plus importantes sont à accorder aux trente dernières années.

Dès 1993, la loi Paysage l'insère à des échelles d'analyse fines, afin de prolonger le projet de paysage du grand territoire dans les documents de planification, jusqu'au niveau parcellaire des permis de construire. En instaurant un volet paysager dans le plan

d'occupation des sols (POS), dans les chartes de Parcs naturels régionaux (PNR) et en valorisant les directives paysagères, cette loi a démultiplié l'élaboration de politiques paysagères en France.

Elle a également donné lieu au développement des atlas de paysage, outils indispensables pour la connaissance des paysages et donc la définition d'une politique paysagère territorialisée. L'année suivante, Yves Luginbühl proposait une méthodologie pour l'élaboration des atlas (1994) qui constitue, encore aujourd'hui, une référence pour de nombreux professionnels et qui aura participé aux évolutions à venir dès les années 2000 (Caille-Cattin, 2005).

Sous l'impulsion du Conseil de l'Europe (2000), la CEP² est venue compléter le cadre de définition d'une politique paysagère en définissant notamment le terme de « paysage ». Bien que restant sans portée réglementaire, ce texte a le mérite non seulement de proposer une définition commune, mais de contenir également de nombreuses pistes pour agir sur les paysages, selon une approche holistique qui nous paraît essentielle aujourd'hui, compte tenu de l'impact des politiques sectorielles orientées vers un objectif commun de développement durable.

Cette évolution terminologique réinterroge les métiers liés au paysage et notamment les pratiques des experts qui peuvent désormais se référer à la CEP pour appuyer leur démarche. D'autant que cette convention se trouve accompagnée, en France, par les acquis de la loi de 1993 à la fois au niveau de la connaissance des paysages selon les principes d'identification et de qualification³ présents dans la CEP, et au niveau de la mobilisation des responsables de l'action publique.

Cependant, certaines questions se posent quant à l'application des étapes suivantes de la CEP, que sont la définition des objectifs de qualité paysagère et l'évaluation de l'action paysagère.

Les documents d'urbanisme en sont les premiers témoins. Leur contenu juridique a sans cesse évolué pour intégrer actuellement le paysage comme élément fondamental dans la conception du document tel qu'énoncé par les articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme.

Depuis dix ans, l'élaboration des documents d'urbanisme est soumise à une démarche d'évaluation environnementale du projet de territoire⁴, y compris sur les actions menées en matière de paysage (Guttinger, 2007). Ces évaluations constituent un champ nouveau qui se présente aux experts paysagistes, interrogeant leurs pratiques et les modalités de décision des acteurs (Soler-Couteaux, 2006).

Le rôle de l'expertise paysagère dans les documents de planification

Ce rôle est encore peu abordé par la recherche et par les instances fédératives de la profession : d'une part, parce que les documents d'urbanisme sont essentiellement perçus comme des outils normatifs dans lesquels le projet de paysage dispose de peu de place ; d'autre part, parce que ce sont essentiellement les maîtres d'œuvre urbanistes et architectes qui en investissent la commande. Par ailleurs, le caractère systémique du paysage rend difficile la construction de cadres d'évaluation de l'intervention paysagère. Il n'existe pas de référentiel méthodologique pour guider les experts paysagistes (niveau de connaissances,

participation du public, etc.) au-delà des outils méthodologiques relatifs aux atlas de paysage.

Pourtant, les nouvelles procédures des documents d'urbanisme issues de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), et de l'application de la directive sur l'évaluation des impacts des plans et des programmes sur l'environnement (EIPPE) ont sensiblement remodelé ces outils. Les orientations des schémas de cohérence territoriale (Scot) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent être formulées selon un principe de justification du bien-fondé de l'objectif attendu dans le respect des enjeux environnementaux. Ainsi, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) contenant les grandes orientations d'aménagement est mis en correspondance avec les enjeux environnementaux et paysagers. Si l'exercice reste avant tout discursif⁵, il devient nécessaire d'aller bien au-delà de la simple description et de la localisation des éléments de paysage protégés par les textes, pour étendre l'expertise à tous les paysages, mêmes communs ou ordinaires. L'expert paysagiste doit adopter une analyse systémique de son champ d'intervention pour identifier les impacts du projet de territoire sur les paysages, et proposer des indicateurs de suivi de l'action qui serviront de référentiel pour l'évaluation des documents d'urbanisme. Il s'agit alors d'une évaluation *ex ante*, nécessitant l'analyse par anticipation de l'évolution des paysages.

Cette évolution réglementaire correspond à ce que Jacques Bethemont (2002) qualifie dans son analyse « de limites des politiques paysagères ». Les oppositions qu'il dénonce entre attitudes planificatrices anthropocentriques et géocentriques sont mises en lumière dans cette procédure d'évaluation environnementale qui positionne le paysage parmi les nombreux thèmes environnementaux de la directive. Elle ordonne la justification du projet selon la meilleure protection des paysages. Dès lors, entre attitude de protection dans le respect des paysages existants et détermination d'un projet de paysage volontaire et évolutif, quel crédit accorder, et quelles adaptations sont nécessaires des pratiques d'experts paysagistes dans ces plateformes de production du projet territorial ?

Entre utopies planificatrices et exigences réglementaires, les experts paysagistes, comme les autres experts, ont pour mission de définir ces dualités dans les formes de développement et d'investissement de l'espace. Ils doivent non seulement proposer des actions argumentées selon une réponse aux enjeux identifiés, mais ils doivent aussi déterminer les incidences du projet de territoire sur les paysages, fournir les supports nécessaires pour le pilotage des orientations, leur suivi et leur évaluation, ainsi qu'un bilan qui puisse refonder une nouvelle intervention.

Ces exigences remettent en question les processus habituels de production du projet de paysage et orientent l'expertise paysagère sur des champs nouveaux ou du moins peu exploités jusqu'à présent. Mais pour cela, l'expert paysagiste doit prendre sa place dans le dispositif de conception des projets de territoire et participer activement à la formulation des orientations au-delà de son seul champ.

Ce positionnement mieux ancré dans la fabrique du document d'urbanisme revient à proposer que les objectifs de qualité paysagère à atteindre soient répartis dans les divers champs d'action des documents d'urbanisme. Ainsi, les actions les plus structurantes de ces documents seraient composées d'orientations paysagères. Que ce soit par les politiques de

l'habitat, des déplacements ou des équipements commerciaux, l'expert paysagiste peut intervenir dans la formulation des politiques sectorielles de manière que l'ensemble des politiques œuvre pour un projet de paysage global.

Autre évolution constatée selon la CEP, le paysage est dans tout et surtout dans la perception des populations. Cette définition est censée d'une part, mettre en jeu l'ensemble des dynamiques qui façonnent l'espace selon des systèmes, et d'autre part, conduire à un effet rétroactif liant l'action menée dans les documents de planification au contenu de ces perceptions des paysages par les populations (attentes, besoins, etc.).

L'expertise doit également s'adapter et investir une demande paysagère qui ne cesse de s'ancrer dans les dispositifs de concertation. Pour cela, le projet de paysage doit s'inspirer des attentes qu'il convient alors de faire révéler par le biais de démarches spécifiques (Bigando, 2008) ou insérées dans les dispositifs de concertation déjà établis dans les procédures d'urbanisme.

Projet de paysage et stratégies d'acteurs : symbiose ou manipulation des représentations pour un projet de territoire ?

Une politique paysagère affirmée

La démarche d'évaluation sur laquelle s'appuie cet article s'inscrit dans la compréhension du projet de paysage, contenu dans le schéma directeur de 2001 de l'aire métropolitaine de Bordeaux (SD 2001), comme une véritable politique publique paysagère. N'étant pas contractuel, le principal levier d'action reste le champ d'application prescriptif du code de l'urbanisme. Sans cadre initial d'évaluation, nous avons dû construire un référentiel adapté au document d'urbanisme. C'est donc selon les approches normatives de l'évaluation des politiques publiques (Bion et Moquay, 2004) que la politique paysagère du SD 2001 a été réinterprétée pour en déterminer le cadre.

À partir des travaux de Patrick Moquay, Olivier Aznar *et al.* (2004), et selon les résultats obtenus lors de notre expérimentation (Labat, 2009), il s'avère que la politique paysagère du SD 2001 s'inscrit principalement dans deux schémas d'intervention agissant sur des leviers d'action indirects.

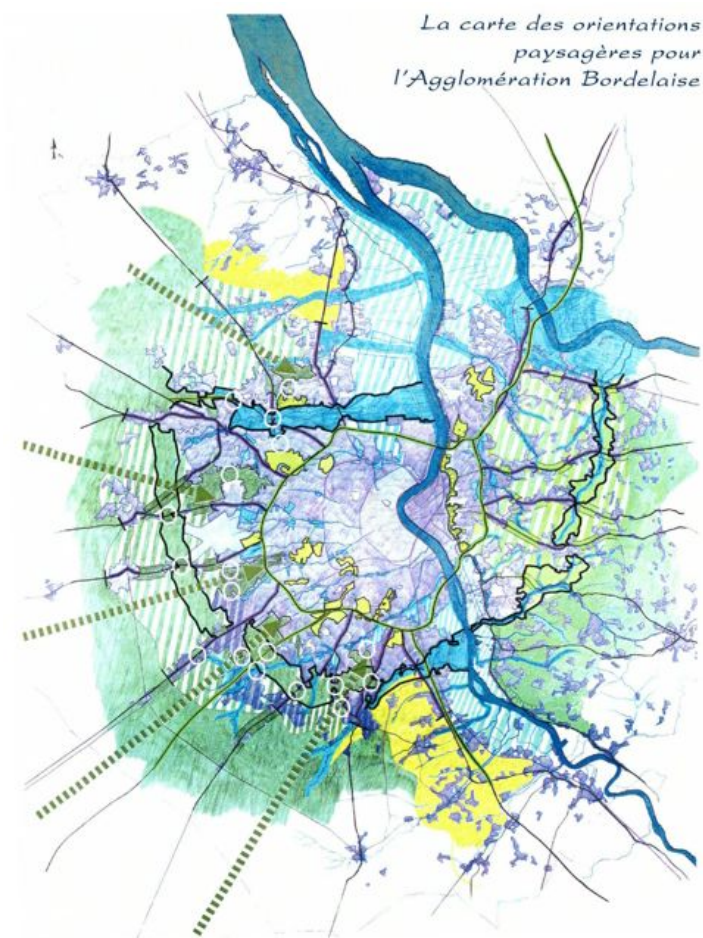
Premièrement, les orientations les plus effectives en matière d'évolution des paysages ne sont pas obligatoirement inscrites dans le volet paysager du projet de territoire. Les orientations relatives au développement urbain, à la localisation des grands équipements économiques ou des projets d'infrastructures de déplacement, sont des leviers structurants de l'évolution des paysages. Se pose alors la question de l'accompagnement de ces orientations selon la définition d'objectifs de qualité paysagère qui dans l'exemple présent ne sont que partiellement abordés.

Deuxièmement, de nombreuses orientations paysagères n'ont pas d'impact direct. Leur traduction dans les PLU fait appel à une étape de réinterprétation inscrite dans le rapport de compatibilité par l'application de l'article L. 122 du code de l'urbanisme. Des mécanismes de réinterprétation des orientations entre les échelles d'action sont présents par la définition même de la compatibilité (Lebreton, 1991). La relative imprécision spatiale de l'orientation limite également sa traduction dans le PLU (Bord et Baduel, 2000). Lorsque ces orientations sont analysées par la méthode d'identification des théories d'action que nous

avons adaptée (Aznar et Guérin, 2002), il s'avère qu'elles agissent autant selon un schéma de « modification des préférences et des comportements », que selon un schéma d'application réglementaire prescriptif. Dès lors, nous considérons là que l'impact est indirect et que son évaluation s'en trouve réduite.

Pourtant, il n'en demeure pas moins que la politique paysagère du SD 2001 constitue une étape importante dans l'évolution des pratiques de l'expertise paysagiste et de ses relations avec les stratégies d'acteurs lors de la conception des documents d'urbanisme. L'analyse historique, réalisée lors de cette recherche, atteste d'une cohérence très forte entre l'identification et la qualification des paysages, pratiquées à l'échelle départementale au moment de la conception de l'atlas des paysages (Folléa et Gautier, 1997), et de la formulation de la politique paysagère du SD 2001. Cette cohérence est le fruit de deux constats.

- La capacité des responsables du SD 2001 à intégrer les attentes de leurs partenaires dans la prise en compte des enjeux des paysages. Dès la finalisation de l'Atlas des paysages de la Gironde, l'État (en tant que personne publique associée) présente les résultats des travaux de Folléa et Gautier au comité syndical en 1997. Ce dernier est séduit par une représentation de son territoire d'intervention qui sort du cadre techniciste de définition de la planification. L'analyse paysagère met en évidence les qualités des terroirs viticoles, des ambiances végétales, des reliefs points de repère ou la diversité des paysages. Elle donne un sens commun et quotidien aux interrogations d'un groupe d'acteurs élaborant un projet de territoire. À tel point que l'ensemble des élus se sent concerné et trouve un terrain de discussion mobilisateur. Dès lors, le syndicat engage en 1999 une étude destinée à traduire cette analyse en orientations paysagères dans le cadre de la révision de son schéma de 1980.
- Cette commande est attribuée à l'agence Folléa et Gautier, pour assurer une continuité et garantir une cohérence analytique entre l'Atlas des paysages et cette nouvelle déclinaison locale (Folléa et Gautier, 1999). L'étude locale contient de nombreux concepts d'aménagement censés traduire les orientations à inscrire dans le projet de territoire. Une carte de synthèse est réalisée (figure 1) sur un territoire de 93 communes et présente les orientations selon une description géographique assez précise.



*Figure 1. Les orientations paysagères pour l'agglomération bordelaise.
Folléa et Gautier, 1999.*

Cette étude a été ensuite confiée à l'agence d'urbanisme de la métropole bordelaise (A'Urba) qui l'a intégrée dans son volume de documents servant à l'élaboration du projet de territoire du futur SD 2001.

L'expertise paysagère au service de la stratégie d'acteur

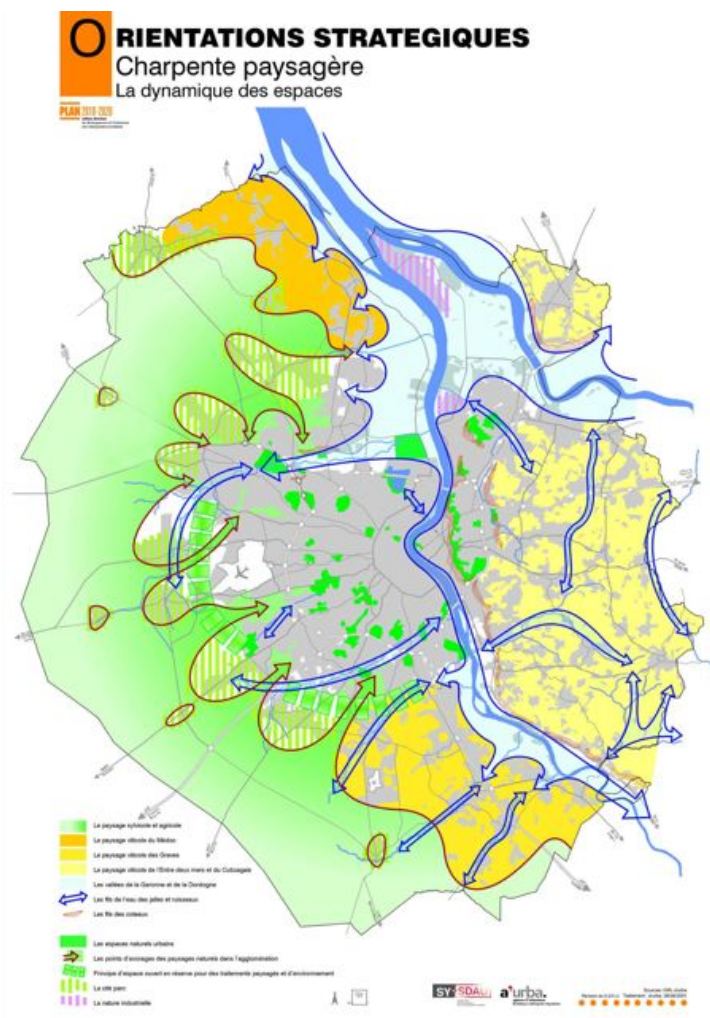


Figure 2. La charpente paysagère du schéma directeur de l'aire métropolitaine de Bordeaux.
Sysdau, 2001.

L'expertise paysagère, mobilisée en 1999 lors de la révision du SDAU de 1980, a conduit à la formulation d'un projet de paysage au service de la gouvernance du syndicat en charge du futur SD 2001. Alors que les débats sur les modèles de développement étaient déjà avancés, l'expertise paysagère a permis de mettre en lumière les dimensions immatérielles du territoire au-delà des approches spatiales et fonctionnelles, inhérentes aux stratégies économiques et résidentielles des acteurs.

De manière innovante, le SD 2001 contient une structuration des orientations en trois chapitres, dont le premier est totalement destiné à la formulation d'une politique paysagère. Ce chapitre reprend en grande partie les orientations proposées par l'expert paysagiste, mais elles ont fait l'objet d'une évolution dans leur représentation. La carte initiale de 1999 est

simplifiée et si les principales orientations restent présentes, il s'avère que la sémiologie graphique utilisée ne possède plus la même précision géographique. De fait, la déclinaison locale des orientations est plus difficile dans un rapport de compatibilité avec les plans locaux d'urbanisme.

Cependant, cette évolution de la sémiologie graphique n'est pas anodine et traduit les rapports de force qui ont eu lieu lors des débats relatifs à l'élaboration de la stratégie du Sysdau dans son schéma. La carte de la charpente paysagère montre tout d'abord deux territoires : le territoire central de l'agglomération gouverné par la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) et le territoire périphérique rassemblant quelques 66 communes pour lesquelles le Sysdau est une plateforme de revendications bien précises. Alors que l'A'Urba prône la maîtrise de l'espace par la limitation du développement urbain, notamment périphérique, les élus périurbains temporisent cette approche urbanistique. Les débats ont été houleux et les cartes ont été au c/2ur des tensions.

La carte de la charpente paysagère a suscité les plus vives réactions, car elle a été perçue comme un outil contraignant et allant à l'encontre des impératifs communaux, tels que la libre décision locale, la nécessité de développement équitablement partagé et réparti. Les points les plus durs ont porté sur la délimitation des espaces urbanisables et des espaces naturels de qualité à préserver.

Les croquis perspectifs produits par Folléa et Gautier, en complément de la mission initiale (exemple en figure 3), sont quant à eux directement insérés dans le projet du SD 2001. Ils n'ont pas manqué d'essuyer les critiques des analystes et des géographes notamment, tels que Jean-Paul Bord et Pierre-Robert Baduel (2000, *op. cit.*) qui y voient une esthétisation de l'espace et du projet au profit d'intentions individuelles communales de développement urbain. Ils identifient les dessins perspectifs comme « une vision esthétisante appuyée par des croquis paysagers idylliques, empêchant une vision claire de l'affectation des espaces et de leurs limites ». Les concepts paysagers sont jugés comme « des références à des espaces types abstraits ». Ces orientations telles que proposées en 2001 manquent de définition pour garantir leur effectivité dans les PLU. Pourtant, selon une projection de la qualité paysagère attendue dans le cadre d'urbanisations nouvelles, les acteurs identifient et justifient leur intervention.

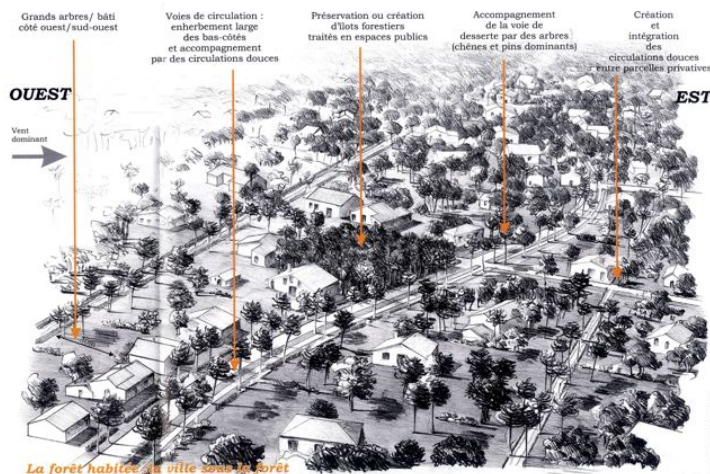


Figure 3. Concept de la forêt habitée : la ville sous la forêt.

Folléa et Gautier, 1999.

Schéma directeur de l'aire métropolitaine de Bordeaux, Sysdau, 2001.

Au-delà de ces critiques, cette définition graphique des objectifs de qualité paysagère prend une valeur pédagogique certaine, rendant compréhensible pour le public le déterminisme du projet contenu dans le document d'urbanisme. Elle y intègre également une dimension systémique en associant les enjeux sectoriels (fonciers, forestiers, architecturaux, etc.). Par ailleurs, certaines orientations ont un caractère opérationnel fort, notamment sur la protection des terroirs viticoles, reconnus par l'expertise paysagère selon une symbolique paysagère majeure et revendiqués par la profession viti-vinicole comme un déterminant économique du territoire. Les acteurs du Sysdau ont décidé, en réponse aux attentes de cette profession, de sanctuariser ces terroirs par l'intermédiaire de leur politique paysagère. Dans ce cas précis, l'appui de l'expertise paysagère pour servir des stratégies économiques de développement territorial est confirmé.

Le projet final est perçu selon deux visions qui traduisent la dualité entre les modèles de développement fonctionnaliste ou biocentrique définis par Alberto Magnaghi (2000).

- Les élus soucieux de conserver une autonomie décisionnelle sur leur commune afin d'y mener le développement qu'ils y entendent. Le schéma directeur valant Scot est un outil dont la cohérence globale ne doit pas nuire à leur dessein à l'échelle communale. Ils y négocient un compromis dans lequel la stratégie paysagère est mise au service de leur intention. Dans cette perspective, nous constatons que l'expertise paysagère a fait l'objet d'une modulation et d'une réinterprétation discursive au bénéfice des stratégies d'acteurs. C'est sous cette analyse que nous utilisons le terme de « manipulation interprétative » avec une sémiologie et des concepts paysagers qui peuvent faire l'objet d'une évolution du contenu initial produit lors de l'expertise paysagère.

- Les associations environnementales y décèlent une manipulation rhétorique allant à l'encontre d'une éthique notamment en direction du public. Leur constat les conduit à une méfiance des acteurs institutionnels et de toute prérogative de participation lors des projets nouveaux. Pourtant, c'est la première fois qu'une telle démarche est entreprise sur ce territoire et constitue, en 2001, une innovation importante. Par ailleurs, la formulation proposée en 1999 par Folléa et Gautier et insérée dans le schéma directeur en 2001 amorce un premier niveau de réponse dans le cadre de la mise en œuvre de la CEP. Si une certaine critique des orientations et de leur caractère peu opérationnel est possible, il convient de reconnaître l'intérêt de la définition d'une « charpente paysagère » dans la communication du projet et la prévisualisation des objectifs de qualité paysagère, selon des croquis perspectifs qui fournissent un signal important aux opérateurs.

Ballottée entre perceptions positives ou négatives, la politique paysagère du SD 2001 constitue une première base de réponse aux enjeux réglementaires et définitionnels présentés auparavant. Il convient alors aux décideurs de compléter la réponse faite en 2001 selon des objectifs de qualité paysagère opérationnels, évaluables et partagés dans le cadre de la révision du SD 2001 en Scot. Pour cela, l'expertise paysagère nécessite d'être également complétée.

Pour une adaptation de l'expertise paysagère aux enjeux de la planification

Renforcer l'apport de l'expertise paysagère à la construction du projet de territoire

Le projet de paysage peut être interprété comme l'anticipation opératoire d'un état du paysage, organisée selon des réponses aux attentes et aux besoins des populations quant à l'évolution de leur cadre de vie. Selon Pierre Donadieu, les acteurs en charge de mener ce projet peuvent faire advenir cet état et se l'approprier comme concrétisation de leur imaginaire. La loi SRU est censée promouvoir cette cohérence au travers d'un dispositif réglementaire mieux imbriqué entre les objectifs politiques et les modalités de construction du projet de territoire. Mais contrairement à ce que nous avons observé sur le territoire du SD 2001 de l'aire métropolitaine de Bordeaux, la participation plus régulière de l'expert paysagiste devrait favoriser l'insertion d'un projet de paysage dans le projet de territoire.

Les documents de planification définissent un projet de territoire proposé à la population par les élus, et qui répond aux objectifs réglementaires du document d'urbanisme. La conception de ce projet s'inscrit dans un processus théorique contenant six phases selon Richard Trapitzine (2005).

- La première est la construction du projet politique qui donne sens à l'action publique présente dans le document d'urbanisme, et qui préfigure l'ambition de la collectivité quant à l'avenir du territoire. L'expert paysagiste peut à ce stade aider les décideurs à la définition du niveau d'ambition nécessaire et à la programmation (qualitative et quantitative) des missions à lancer.

- La deuxième consiste à développer la connaissance nécessaire pour l'élaboration du projet de territoire. C'est à ce stade que le partage des enjeux, la pertinence de leur définition et l'implication des acteurs vont permettre de construire un projet répondant aux problématiques et aux besoins des populations. C'est durant cette étape de conception du document d'urbanisme que les enjeux d'identification, de qualification et de définition des objectifs paysagers sont mis en lumière. L'expert paysagiste intervient dans le registre de sa spécialité sans pour autant être associé aux stades de construction du projet de territoire. Par conséquent, il pourra au mieux proposer des objectifs paysagers qui seront associés de manière spécifique au titre du paysage. Pourtant son intervention devrait permettre l'insertion des objectifs paysagers dans l'ensemble des orientations sectorielles de manière à proposer une mobilisation sur le maximum de leviers d'action participant à l'évolution des paysages.
- La troisième phase consiste à construire l'expression de ce projet selon les normes réglementaires afin de le sécuriser et lui donner un caractère opérationnel prescriptif. À ce stade, il est possible de distinguer les actions à caractère réglementaire (selon un engagement juridique) et les autres à caractère incitatif faisant l'objet d'actions particulières (communicationnelles, partenariales, événementielles, etc.).
- La quatrième phase de programmation et de conception opérationnelle vise à faire coïncider l'action avec les objectifs stratégiques initiaux. Les experts paysagistes peuvent participer activement à la définition opérationnelle des orientations paysagères. Que ce soit au travers des orientations d'aménagement et de programmation ou du cahier des prescriptions architecturales ou paysagères par exemple⁶, l'expert peut expliciter les objectifs paysagers pour leur donner une valeur pédagogique, et en démontrer la faisabilité.
- La cinquième phase dite de réalisation n'entre pas explicitement dans le champ du document d'urbanisme, car il s'agit des opérations de transformations de l'espace au sens physique de ses fonctionnalités. Une série d'autres acteurs interviennent parmi lesquels l'expert paysagiste qui apparaît dans un cadre de maîtrise d'ouvrage de conception. Le respect des objectifs qualitatifs de paysage est un enjeu important, puisqu'il conditionne l'efficacité in fine des mesures adoptées dans les documents d'urbanisme.
- Enfin, sixième et dernière phase, constituée du suivi, de la gestion et de l'évaluation du projet de territoire. Cette étape nécessite le retour sur les objectifs initiaux de qualité paysagère pour vérifier s'ils sont atteints. Cette apparente dernière étape est en réalité le début d'un nouveau processus de conception de projet. Elle permet de dresser un bilan qui servira à l'amélioration et au renouvellement de l'action publique. Là encore, l'expert paysagiste peut apporter son savoir-faire pour évaluer les actions menées et les résultats obtenus. Il complètera alors sa démarche de définition des objectifs de qualité paysagère pour proposer des leviers d'action corrigés et réadaptés aux nouveaux objectifs.

Dès lors, il convient de constater que l'expertise paysagère mérite d'être adaptée à ces phases. Actuellement, cette expertise intervient essentiellement dans les phases 2 et 4. La

phase 5 fait l'objet d'une autre action souvent indépendante de la conduite du document d'urbanisme (sauf d'un point de vue réglementaire). Le concepteur paysagiste procède alors en fonction de la nature du projet (espace public, ouvrages, etc.).

Développer une expertise sur l'expression des besoins des populations

En déclinant le paysage comme une « partie du territoire tel que perçu par les populations », la CEP introduit des démarches de participation dans le prolongement de la convention d'Aarhus⁷ (Conseil de l'Europe, 2006 ; Mermet, Billé *et al.* , 2005). Appliquée au document d'urbanisme, cette exigence interroge les pratiques de l'expertise paysagiste. En effet, elle est conviée à se nourrir de la perception paysagère des populations contrairement aux démarches en *top down* habituelles. Elle doit, dans ce cas, savoir insérer les attentes habitantes dans un dispositif plus global d'une définition hiérarchisée des actions à planifier en fonction des échelles d'intervention. Son savoir doit tout autant être mis au bénéfice de la pertinence de la réponse donnée aux habitants, qu'à la constitution d'un projet de paysage conforme aux stratégies des acteurs décideurs. Dès lors, ce n'est pas uniquement la réponse experte sur le paysage qui alimente le projet de territoire, mais également la réponse donnée aux attentes habitantes qui fera du projet de paysage un projet de territoire plus aisément approprié et accepté.

L'intervention paysagiste permet dans de telles situations de pallier au manque d'intégration des enjeux immatériels des politiques publiques. Plus que jamais, l'expert paysagiste apparaît comme un médiateur, à l'interface entre le sensible et les formes physiques de l'espace (Donadieu, 2004).

Cependant, cet exemple s'insère dans un contexte de gouvernance particulier car offrir aux habitants une place dans la définition des enjeux en matière de paysage revêt des difficultés parfois importantes. Nous en présentons deux majeures parmi d'autres :

- D'une part sur le plan scientifique, il reste difficile d'obtenir la perception des problématiques paysagères des habitants de tout un territoire. Le choix de l'échantillon et de la méthode pour y parvenir est important. Comment, sur un périmètre de Scot, obtenir une vision équitable spatialement et sociologiquement de ces problématiques habitantes ? L'obtention de cette vision conduit à une mobilisation importante de moyens pour couvrir la population la plus large. Elle fait également appel à des procédés de communication et de pédagogie ambitieux. Malgré l'engouement des individus pour le paysage, tous les habitants ne sont pas intéressés par la planification territoriale, et ses processus que beaucoup jugent technocratiques. Les évaluations du Gridauh réalisées en 2008 en fournissent un exemple (Lebreton, Planchet *et al.* , 2009). La participation aux étapes de concertation et d'enquête publique reste faible, voire médiocre, et représente en priorité ceux dont les intérêts sont mis en jeu (enjeux fonciers, de voisinage, etc.). Les choix formulés en faveur des paysages peuvent aller à l'encontre des acteurs économiques locaux, pour qui le foncier constitue un capital de rente sur lequel ils veulent toute liberté d'action. Entre intérêts individuels et intérêts collectifs, les documents d'urbanisme sont des lieux de conflits (Perrin, 2005). L'identification des problématiques paysagères des habitants doit pourtant s'en détacher pour éviter les manipulations des groupes d'intérêts.
- D'autre part, les dispositifs de participation du public s'insèrent dans des démarches d'ouverture des jeux de gouvernance locale. Élargir le champ de la décision à la parole habitante revient à diminuer la souplesse et la liberté de décision des élus en charge de ces documents de planification. C'est aussi s'exposer au débat public que l'on ne maîtrise pas toujours et qui remet en scène le principe de justification des choix, revenant ainsi au principe d'évaluation de l'action (Bherer, 2006 ; Mermet, Billé *et al.* , 2005). Ce qui revient à engager l'action publique. Or, la dimension conflictuelle des documents d'urbanisme est potentiellement importante (Torre, Melot

et al. , 2010). La localisation et les modes d'implantation des occupations des sols mettent en jeu des tensions entre les systèmes de gouvernance selon les périmètres de projet.

Dans le cas des Scot, les fortes disparités de l'ingénierie territoriale en fonction des ressources des collectivités peuvent également limiter les ambitions de projet (Méasson, 2009), notamment lors de la mise en compatibilité avec les PLU. La structuration des compétences et des moyens ne conduit pas nécessairement à pourvoir les territoires, contenant les enjeux paysagers les plus forts, de moyens suffisants pour engager les actions nécessaires. La question du financement des études reste d'actualité (Audouin, 2008 ; Roux, 2003 ; Vilmin, 2009). Nous avons observé de fortes disparités entre communes dans la capacité de mobilisation des experts paysagistes lors de l'élaboration de leur PLU. La cohérence entre les échelles du Scot et des PLU s'en trouve perturbée. Le projet du PLU est peu ambitieux et n'intègre que partiellement les enjeux des paysages. De nombreuses autres barrières persistent pour passer du dimensionnement de gouvernance de l'action à celui de « géogouvernance » décrit comme « une gouvernance territoriale éclairée » (Dubus, Helle *et al.* , 2010). Les auteurs considèrent l'expert (en l'occurrence le géographe dans ce cas)

comme le lien entre le décideur et l'habitant chargé de transmettre, d'expliquer, et d'aider ce dernier à prendre part à la construction du projet. Le temps de la conception des documents étant conflictuel, cette participation du public nécessite vraisemblablement des dispositifs particuliers s'inscrivant davantage dans un champ continu de connaissance des besoins et des attentes de la population en matière d'aménagement du territoire et de paysage (Combe, 2010).

L'expertise paysagère, telle que nous la questionnons, renvoie donc non plus à la seule conception des documents d'urbanisme, mais plus globalement à la structuration des politiques paysagères sur un territoire donné. Il revient alors à l'expert paysagiste de porter un regard plus large sur l'impact du document d'urbanisme et la cohérence avec les autres actions menées dans le champ du paysage. Mais en amont, les acteurs à l'origine de la commande ont la responsabilité de favoriser cette transversalité dans l'intervention et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour identifier l'évaluation des perceptions des paysages par les populations (Davodeau, 2009, *op. cit.*). Il s'agit de réinsérer la dynamique de projet au cœur des instruments souvent enfermés dans leur dimension réglementaire (Barthélémy, 2008).

Conclusion

L'expertise paysagère dans ses pratiques constitue un matériau pour la construction des stratégies des acteurs. Elle permet d'élaborer une dialectique de l'espace contribuant à l'enveloppe du discours contenu dans les documents d'urbanisme et justifiant l'intervention sur le territoire. Par la mise en évidence de valeurs paysagères, les acteurs prennent position et reconsidèrent les enjeux selon une dimension immatérielle absente des cadres normatifs du diagnostic territorial. Cependant, elle ne doit pas uniquement être considérée au service d'un projet de territoire rendu séduisant par sa dimension esthétique.

Pour aller au-delà, il convient de développer une expertise paysagère opérationnelle depuis la planification territoriale jusqu'à la transformation physique de l'espace. Se faisant, cette démarche nécessite non seulement une mise en cohérence de l'intervention paysagère à toutes les échelles de projet et d'action, mais également une réponse à ce que les populations peuvent manifester comme attentes à ces différentes échelles de perception et de représentation (Paradis et Lelli, 2010). Sans pour autant croire que par le paysage toute réponse aux enjeux de la planification peut être apportée (Le Couédic, 2002), il existe une marge d'amélioration importante.

L'intervention paysagère dans les documents d'urbanisme se trouve face à un défi à relever visant à identifier une limite entre la définition holistique et systémique de la CEP, et le potentiel contributif du projet de paysage. Ce dernier peut constituer le projet de territoire dans sa dimension spatiale, pour peu que l'expertise paysagère puisse se nourrir de cette ambition d'élaborer un projet de paysage structurant le projet de territoire en cohérence avec les attentes de ses habitants. Cette optique conduit l'expert paysagiste à adopter simultanément les postures du chercheur, du concepteur et du médiateur, en fonction des ambitions des décideurs. Mais pour cela, il s'agit de repenser l'intervention paysagère à tous les stades et à toutes les échelles de projet dans l'esprit de ce que la Convention du paysage insère en perspective.

Notes

1. Nous tenons à remercier le Sysdau (Syndicat du schéma directeur de l'aire métropolitaine de Bordeaux), la DDTM33 (Direction départementale des territoires et de la mer de la Gironde) et le Certu (Centre d'étude sur les réseaux, les transports et l'urbanisme) qui ont financé la recherche servant de support à cet article.
2. Conseil de l'Europe, Convention européenne du paysage de Florence, 20/10/2000, série des traités européens, 10 p.
3. On peut se référer à l'Observatoire des atlas des paysages mis à disposition pour tous les acteurs de l'aménagement. Cf. : <http://www.observatoire-atlas-paysages.fr/>
4. Directive EIPPE de l'Union européenne (Évaluation des impacts des plans et programmes sur l'environnement), « Directive 2001/42/CE du parlement du Conseil de l'Europe du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement », 2001, L 197/32, article 3.2-a, et plus particulièrement l'article f : « Les effets notables probables sur l'environnement, y compris sur des thèmes comme la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs », *Journal officiel des Communautés européennes*, L 197/35, 21.7.2001.
5. Rappelons que le PADD n'est plus opposable suite aux modifications de la loi SRU apportées par la loi Urbanisme Habitat de 2003.
6. En cohérence avec l'article L.123-1 du code de l'urbanisme.
7. Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998. En complément, cf. la décision 2005/370/CE du Conseil de l'Europe, du 17 février 2005, relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, de la convention sur l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement. La convention d'Aarhus a été transposée en droit français par la Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Didier Labat

Paysagiste DPLG, doctorant au Larep (AgroParisTech/ENSP) sous la direction de Pierre Donadieu (ENSP) et de Hervé Davodeau (INH).

Chef de projet environnement, CETE du Sud-Ouest, Saint-Médard-en-Jalles.

Courriel : Didier.Labat@developpement-durable.gouv.fr

Bibliographie

Audouin, J., « Rémunération des études urbaines : un dangereux discrédit », *D'Architectures*, vol. 176, 2008, p. I-XXIII.

Aznar, O. et Guérin, M., « La clarification des théories d'action, une approche préalable indispensable dans l'évaluation des politiques paysagères : une application au cas d'une zone rurale auvergnate », *Ingénieries*, numéro spécial de *Aménités rurales. Une nouvelle lecture des enjeux territoriaux*, 2002, p. 171-181.

Barthélémy, J.-R., « L'expertise entre connaissances, coaching et communication. Le conseil aux collectivités territoriales », *Annales de la Recherche Urbaine*, vol. 104, 2008, p. 95-99.

Bethemont, J., « Logiques et limites des politiques et attitudes paysagères », *Cahiers de géographie du Québec*, 2002, vol. 46, p. 393-405.

Bherer, L., « La démocratie participative et la qualification citoyenne : à la frontière de la société civile et de l'État », *Nouvelles Pratiques sociales*, n° 2, 2006, vol 18, 24 p., URL : <http://id.erudit.org/iderudit/013285ar>.

Bigando, E., « La sensibilité au paysage ordinaire des habitants de la grande périphérie bordelaise (communes du Médoc et de la Basse Vallée de l'Isle) », thèse de doctorat en géographie, université de Bordeaux III, Ades, 2006, 503 p.

Bigando, E., « Artigueloutan et ses paysages ordinaires », Communauté d'agglomération Pau-Pyrénées, 2008, 31 p., URL : http://web.univ-pau.fr/~ftesson1/tesson/Recherche_Paysage.html.

Bigando, E., « Le paysage ordinaire, porteur d'une identité habitante » *Projets de Paysage*, publié le 27/12/2008, URL : http://www.projetsdepaysage.fr/fr/le_paysage_ordinaire_porteur_d_une_identite_habitante

Bion, J.-Y. et Moquay, P., « Balisage d'une démarche d'évaluation de politique publique », dossier n° 158, Certu, 2004, 125 p.

Bord, J.-P. et Baduel, P.-R., « Les cartes de la connaissance », colloque « Cartographie, Géographie et Sciences sociales », Tours 2000, 689 p.

Caille-Cattin, C., « Vers des médiations paysagères au service des acteurs de l'aménagement du territoire », thèse de doctorat, Laboratoire de géographie Thema UMR 6049, université de Franche Comté, 2005, 349 p.

Combe, L., « Approche symbolique ou gestionnaire ? L'effet du débat sur les choix de planification. Le cas de la table de concertation du Mont-Royal », *L'Espace politique*, vol. 10, 2010, URL: <http://espacepolitique.revues.org/index1542.html>.

Conseil de l'Europe, « Paysage et développement durable : les enjeux de la convention européenne du paysage », Éditions du Conseil de l'Europe, 2006, 227 p.

Conseil de l'Europe, Convention européenne du paysage de Florence, 2000, n° 176 (20 octobre), série des traités européens, 10 p.

Davodeau, H., « L'évaluation du paysage, premier acte des politiques paysagères », *Projets de paysage*, publié en juin 2009, URL : http://www.projetsdepaysage.fr/fr/l_evaluation_du_paysage_premier_acte_des_politiques_paysageres

Donadieu, P., « Entre urbanité et ruralité. La médiation paysagiste », *Les Annales de la recherche urbaine : Paysages en villes*, vol. 85, 2004, p. 7-15.

Donadieu, P., « Le paysagiste est-il un expert ? », *Projets de paysage*, publié en décembre 2008, URL: http://www.projetsdepaysage.fr/fr/le_paysagiste_est_il_un_expert.

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*, vol. 10, 2010, 23 p., URL: <http://espacepolitique.revues.org/index1574.html>.

Folléa, B. et Gautier, C., « Connaissance et valorisation des paysages de la Gironde. (Étude préalable à la définition d'une politique du paysage) », DDE de la Gironde, Diren Aquitaine, 1997, 270 p.

Folléa, B. et Gautier, C., « Les orientations paysagères pour l'agglomération bordelaise dans le cadre de la révision du SDAU », A'Urba, 1999, 46 p.

Guttinger, P., « Approche du paysage en droit français », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 84-85, 2007, p. 12-60.

Kebir, L. et Maillat, D., « Ressources naturelles et culturelles. Quels modes d'organisation ? », actes du XLe colloque de l'Association de science régionale de langue française, « Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen, les politiques régionales mises à l'épreuve des faits », Bruxelles, 2004, 15 p.

Labat, D., « L'apport de l'identification des théories d'action dans l'évaluation des politiques

publiques de paysage des documents d'urbanisme », *Projets de paysage*, publié en décembre 2009,
URL : http://www.projetsdepaysage.fr/fr/1_apport_de_l_identification_des_theories_d_action_dans_l_evaluation_des_politi

Lebreton, J.-P. et Planchet, P. et Eddazi, F. et Delaunay, B. et Lerousseau, N. et Manson, C. et Joye, J.-F. et Hélin, J.-C. et Cocquière, A. et Brouant, J.-P., « Évaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale », *Les Cahiers du Gridauh*, n° 19, série « Droit de l'urbanisme », 2009, 256 p.

Le Couédic, D., « Le paysage tué par ceux-là mêmes qui l'adoraient », *Cahiers de géographie du Québec*, n° 129, 2002, vol. 46, p. 281-297.

Luginbühl, Y., « Méthode pour les atlas de paysages "Identification et qualification" », Strates/CNRS, ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports, direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, 1994, 82 p.

Magnaghi, A., *Le Projet local*, Wavre, éditions Mardaga, coll. « Architecture Recherche », 2000, 123 p.

Méasson, L., « Territoire et construction du pouvoir collectif intercommunal - enseignements issus de la périphérie clermontoise », *L'Espace politique*, vol. 8, 2009, URL:
<http://espacepolitique.revues.org/index1364.html>.

Mermet, L. et Billé, R. et Berlan-Darqué, M. et Bermy, N. et Emerit, A., « La mise en œuvre en France (Mettre en œuvre la convention d'Aarhus : les expériences belges et françaises) », *L'environnement en débat. Concertation, décision et environnement*, Paris, La documentation française, 2005, vol. III, p. 92-103.

Moquay, P., Aznar, O., Candau, J., Guérin, M. et Michelin, Y., « Paysage de territoire, paysage décor, paysage identité... Réseaux, modèles et représentations mobilisés dans les processus de discussion de politiques paysagères intercommunales », colloque international « De la connaissance des paysages à l'action paysagère », Bordeaux, 2-4 décembre, 2004.

Paradis, S. et Lelli, L., « La médiation paysagère, levier d'un développement territorial durable ? », *Développement durable et territoires*, n° 2, septembre 2010, vol. 1, URL:
<http://developpementdurable.revues.org/8548>.

Perrin, C., « "Faire campagne" avec la vigne et l'olivier en Provence : un moyen de préserver les espaces agricoles périurbains ? », colloque « Faire campagne », Rennes, 2005, 14 p.

Peyrache-Gadeau, V. et Perron, L., « Le Paysage comme ressource dans les projets de développement territorial », *Développement durable et territoires*, n° 2, septembre 2010, vol. 1, URL: <http://developpementdurable.revues.org/8556>.

Roux, J.-M., « Les études urbaines : budgets disponibles, prix de revient des consultants, conditions de leur mise en concurrence », DGUHC, 2003, 90 p.

Soler-Couteaux, P., « Le rapport de présentation des documents d'urbanisme à l'heure de l'évaluation environnementale. (Maîtrise foncière. Espaces agricoles et naturels périurbains) », *Construction-Urbanisme*, 2006, vol. 4, p. 6.

Torre, A., Melot, R., Bossuet, L., Cadoret, A., Darly, S., Jeanneaux, P., Kirat, T. et Vu Pham, H., « Comment évaluer et mesurer la conflictualité liée aux usages de l'espace ? Éléments de méthode et de repérage », *VertigO - La revue en sciences de l'environnement*, n° 1, 2010, vol.10, p. 26.

Trapitzine, R., « La gouvernance territoriale dans la transformation de l'espace », *Études foncières*, n° 113, janvier-février 2005, p. 22-27.

Vilmin, T., « La commande d'études urbaines en France », conférence de Graz « European. Bilans et perspectives », 4 et 5 novembre 2009, 11 p., URL:
<http://www.archi.fr/EUROPAN-FR/actualites/actualites.php>.