



HAL
open science

Le paysage, levier d'action dans la planification territoriale. Essai d'évaluation de la politique paysagère du SCOT de l'aire métropolitaine de Bordeaux.

Didier Labat

► To cite this version:

Didier Labat. Le paysage, levier d'action dans la planification territoriale. Essai d'évaluation de la politique paysagère du SCOT de l'aire métropolitaine de Bordeaux.. Architecture, aménagement de l'espace. AgroParisTech, 2011. Français. NNT : 2011AGPT0045 . pastel-00874783

HAL Id: pastel-00874783

<https://pastel.hal.science/pastel-00874783v1>

Submitted on 18 Oct 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Doctorat ParisTech

T H È S E

pour obtenir le grade de docteur délivré par

**L'Institut des Sciences et Industries
du Vivant et de l'Environnement
(AgroParisTech)**

Spécialité : Sciences et architecture du paysage

présentée et soutenue publiquement par

Didier LABAT

le 9 novembre 2011

Le paysage, levier d'action dans la planification territoriale

**Essai d'évaluation de la politique paysagère du
SCOT de l'aire métropolitaine de Bordeaux**

Volume I - Mémoire

Directeur de thèse : **Pierre DONADIEU**

Co-encadrement de la thèse : **Hervé DAVODEAU**

Jury

M. Hervé DAVODEAU, Maître de conférences, INHP/AgroCampus-Ouest
M. Pierre DONADIEU, Professeur, UPR MA LAREP/ENSP Versailles
Mme Sophie LE FLOCH, Chargée de recherche HDR, CEMAGREF
M. Yves LUGINBUHL, Directeur de recherche, UMR LADYSS, CNRS
M. Patrick MOQUAY, Directeur de recherche, CEMAGREF
M. Michel PERIGORD, Professeur, ICOTEM, Université de Poitiers

Co-Directeur de thèse
Directeur de thèse
Prérapporteur
Prérapporteur
Examineur
Président

Résumé :

La construction du projet de territoire dans les documents d'urbanisme procède d'une instrumentation de l'action publique pour répondre à des problématiques locales et systémiques. L'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale métropolitain met en tension des rivalités d'intérêts. Pour mener à bien le projet, la recherche du consensus est la règle et limite ainsi sa dimension opérationnelle. Dans ce cadre d'interprétation, nous posons comme hypothèse que les politiques paysagères dans les documents d'urbanisme, ne sont pas le plus souvent suffisamment définies pour être mises en œuvre avec efficacité et atteindre leurs objectifs.

En adoptant une démarche d'évaluation de la politique paysagère comme outil d'analyse de l'action publique, nous proposons d'analyser l'intervention du SYSDAU dans son schéma directeur de 2001. Cette évaluation suit quatre étapes : une analyse historique, une reconstitution des théories d'action, l'analyse de la compatibilité entre le schéma directeur et trois plans locaux d'urbanisme, et enfin, l'identification de la perception paysagère des populations. Les résultats permettent d'identifier l'efficacité des orientations paysagères, mais également leurs limites. La démarche d'évaluation vise non seulement à traduire l'impact de la politique paysagère du schéma directeur de 2001, mais également à comprendre les mécanismes de réussite ou d'échec des orientations.

Les résultats montrent que le paysage constitue un outil de mobilisation et de légitimation de l'action publique, et révèle l'importance de la démarche paysagère dans les documents d'urbanisme. Nous pouvons ainsi proposer aux acteurs une évaluation de leur politique paysagère selon une démarche ex-post, pour identifier des leviers ou des pistes d'action et améliorer la formulation des politiques paysagères des SCOT à venir.

Mots clés :

Paysage, action publique, instrument, évaluation des politiques publiques, Convention européenne du paysage, document d'urbanisme, PLU, SCOT, Schéma directeur, théories d'action

Abstract :

The design of the territory project within urban plans comes from a public action instrumentation. The construction of a metropolitan master plan is the source of conflicting interests. In order to succeed in the project, seeking consensus is the rule, to the detriment of its operational aspects. In this context of interpretation, we have for hypothesis that the landscape policies in the urban plan's aren't enough defined for an efficient implementation to reach their objectives.

Adopting a landscape policy assessment as a tool for the public action analysis, we propose to analyse the SYSDAU's intervention in his 2001 urban plan. We have experienced a 4-step approach: a historical analysis, a reconstitution of the action theories, the compatibility analysis between the master plan and three different land use plans, and finally, the analysis of the way the population perceive the landscape. The results from this approach help in identifying the efficiency of the landscape scheme, but also its limits. The assessment aims at, not only explaining the impacts of landscape public policy in 2001, but also understanding their mechanisms, that lead to success or failure.

The results show how important the landscape is in building a territory program, and it reveals the strength of a landscaped approach in any urban planning. So, we can now offer to the different actors an evaluation of their land policy following an « ex- post » approach, and thus, identify the leverages or the possible ways to improve the wording of the landscape policy of the SCOT to come.

Keywords :

Landscape, public action, instrument, tools, public policy assessment, European Convention of Landscape, urban planning, master plan, action theories.

Remerciements :

Cette thèse est le résultat d'une maturation, de l'engagement des encadrants et des commanditaires dans une opération originale et d'une structure technique qui a mis à disposition les moyens de la développer. C'est donc naturellement que je remercie toutes les personnes qui y ont contribué :

- La direction de la thèse : Pierre Donadieu, qui a accepté de la diriger dans les conditions d'une recherche « professionnelle ». Sa patience, sa disponibilité et son exigence m'ont permis d'aller au-delà des freins qui se sont présentés et de respecter les objectifs de chacune des postures à adopter. Hervé Davodeau, qui par sa connaissance du sujet et ses relectures m'a poussé dans mon questionnement et la formulation de mon propos. Patrick Moquay, qui m'a sensibilisé à l'évaluation des politiques publiques et apporté son expérience de terrain en tant qu'élu. Merci à vous trois d'avoir par votre pédagogie, contribué à l'élargissement de mes repères. Je remercie également les autres membres du jury pour leurs conseils et d'avoir accepté d'évaluer ce travail.
- Les commanditaires de la mission d'évaluation qui ont permis la réalisation de cette recherche par leur engagement financier et humain dans la démarche. Je remercie donc Mme Récalde, directrice du SYSDAU, le CERTU et la DDTM de la Gironde. Grâce à leur implication dans les problématiques locales et à leur soutien original, cette recherche a trouvé sa légitimité. J'espère que les résultats de ce travail répondront à leurs questions et leur donneront des éclairages utiles.
- Le CETE du Sud-Ouest, dont ses responsables ont accepté de m'accorder une activité de recherche à mi-temps et d'engager ainsi une évolution significative de mes activités.
- Le Cemagref de Bordeaux qui m'a accueilli et permis de démarrer cette thèse dans de bonnes conditions.
- Aux membres du LAREP, pour les échanges lors des séminaires.
- Tous les habitants qui ont accepté de témoigner de leur passion, de leur critique ou de leurs questions, pour avoir donné de leur temps afin de répondre aux enquêtes et qui m'ont énormément appris.
- Tous les collègues du CETE au quotidien qui m'ont aidé à développer cette recherche sur le plan logistique ou de traitement des données, et pour leurs encouragements : François Arbaudie, Vincent Binet, Dominique Cesard, Morgane Couffaud, Lionel Ferreira, Eric Guinard, Valérie Jakubowsky, Françoise Lafenêtre, Aurélien Péré, Patrick Sourisseau, avec une pensée particulière en mémoire de Patrick Tauzin.
- Les stagiaires qui ont participé de près ou de loin aux travaux : Damien Basque, Floriane Benezech, Emmanuelle Bonneau, Sandra Lespes, Claire Raynaud.
- A mes proches, parents, famille et amis qui m'ont encouragé et soutenu avec ferveur.
- Enfin, à Emmanuelle, Iban et Peio, pour leurs encouragements et leur patience tout au long de cet exercice.

« Le paysage ?

*Il s'est dégradé, il s'est forcément dégradé ! Il faut qu'il se dégrade.
Parce que l'homme, il se bat contre la nature quelque part, à un moment donné c'est terrible à dire, tous les écolos, moi je suis tout à fait d'accord avec eux. Mais il y a un processus irréversible, où l'homme se bat contre la nature en s'implantant. Il se bat contre le paysage, parce qu'il plante des maisons. C'est des maisons d'égoïstes, c'est nul, c'est laid, mais quand on est dedans, on est bien quand même ! »*

Un habitant de Leognan-2009

Table des matières

Introduction.....	9
Chapitre I - L'intervention paysagère dans les documents d'urbanisme.....	20
I.1 - La planification urbaine au service de l'action publique.....	20
I.1.1 - Le SCOT, un concentré de stratégies territoriales.....	21
I.1.1.1 - L'instrument et l'outil : concepts pour l'analyse d'une politique paysagère de SCOT	24
I.1.1.2 - Un processus plus qu'une règle.....	27
I.1.1.3 - La compréhension des mécanismes par l'analyse de l'action publique	30
I.1.2 - Les logiques économiques sous-jacentes de la planification	35
I.1.2.1 - Le zonage, un outil de gestion foncière pour l'action publique	36
I.1.2.2 - Les enjeux de la construction	39
I.1.3 - Des plateformes de conflit et de défense des territoires.....	40
I.1.3.1 - La gouvernance en tension	40
I.1.3.2 - La défense des intérêts.....	41
I.1.3.3 - L'étalement urbain : entre demande sociale et mécanisme fiscal.....	41
I.2 - Les paysages, matériaux de la planification territoriale.....	45
I.2.1 - Les exigences environnementales renouvelées.....	45
I.2.1.1 - Le contenu environnemental du SCOT	47
I.2.1.2 - L'évaluation environnementale : l'analyse de l'impact	48
I.2.1.3 - Une procédure d'évaluation partielle	50
I.2.2 - Le paysage, une ressource pour l'action publique.....	52
I.2.2.1 - Les représentations paysagères comme terrain de confrontation idéologique	53
I.2.2.2 - Le paysage, un argument économique de la planification	56
I.2.2.3 - Le paysage politique comme ressource pour l'action publique	61
I.2.3 - La participation du public : une ambition difficile à atteindre	64
I.2.3.1 - De la théorie à la pratique: un long chemin périlleux	64
I.2.3.2 - Pourquoi cette participation mérite-t-elle d'être encouragée ?	69
I.3 - La politique paysagère du schéma directeur de l'aire métropolitaine de Bordeaux : une action publique à évaluer.....	73
I.3.1 - Légitimité et utilité de l'évaluation de la politique paysagère.....	74
I.3.1.1 - Le contexte territorial à l'origine de la commande de recherche.....	74
I.3.1.2 - Les questions d'évaluation.....	80
I.3.2 - La construction du projet de recherche.....	83
Conclusion du chapitre I.....	86
Chapitre II – Elaboration d'une démarche d'évaluation des politiques paysagères.....	87
II.1 - Le référentiel « paysage » en France.....	87
II.1.1 - Les étapes de la formulation d'une politique publique de paysage	87
II.1.2 - La Convention européenne du paysage : un référentiel pour l'évaluation des politiques paysagères	96

II.1.2.1 - Un cadre d'intervention clarifié.....	96
II.1.2.2 - Les étapes de la formulation de l'intervention sur les paysages	102
II.1.3 - Les pratiques actuelles d'évaluation des politiques paysagères	108
II.2 - L'évaluation des politiques publiques : un référentiel méthodologique pertinent	116
II.2.1 - Définitions et normes de l'évaluation des politiques publiques	116
II.2.1.1 - Origine et développement de l'évaluation des politiques publiques	117
II.2.1.2 - La définition des objectifs de l'évaluation.....	120
II.2.1.3 - Les différentes temporalités de l'évaluation des politiques publiques.....	121
II.2.2 - Choix méthodologique et indicateurs	122
II.2.3 - Une transposition nécessaire.....	127
II.2.3.1 - Que faut-il évaluer?...Cohérence, impact et pertinence d'une politique de paysage.....	127
II.2.3.2 - Un processus de réécriture.....	130
II.2.3.3 - L'élaboration de la grille de lecture ou l'analyse sémiotique	132
II.3 - Etapes et contenu de la démarche d'évaluation.....	135
II.3.1 - L'analyse historique de situation ou la construction d'un référentiel.....	137
II.3.2 - La reconstitution des théories d'action.....	138
II.3.3 - L'analyse des interactions entre le schéma directeur et les PLU	142
II.3.4 - L'analyse des représentations paysagères des habitants.....	144
Conclusion du chapitre II	145
Chapitre III - Héritages et ruptures des politiques paysagères territoriales bordelaises : de l'espace vert au grand paysage	148
III.1 - Les problématiques foncières et d'étalement urbain	148
III.2 - Le livre blanc de 1969 : un enjeu de confortement métropolitain.....	151
III.2.1 - L'inventaire quantitatif des espaces verts, embryon d'une politique paysagère.....	152
III.2.2 - La planification des loisirs.....	153
III.2.3 - Les modèles de développement en jeu.....	153
III.3 - Le SDAU de l'agglomération bordelaise de 1980 – une politique des espaces verts au bilan mitigé	158
III.3.1 - La politique des espaces verts : une ambition sans visée opérationnelle	159
III.3.1.1 - Les espaces périurbains : un territoire de projet sans contrainte	161
III.3.1.2 - Les coulées vertes : des objectifs de préservation contradictoires	162
III.3.1.3 - Les espaces verts urbains : la proximité au service des habitants	164
III.3.2 - 1989 - Une première évaluation critique : la disparition des coulées vertes	166
III.4 - Naissance d'une politique des paysages fondatrice : le schéma directeur de 2001....	169
III.4.1 - La légitimité paysagère du SYSDAU.....	169
III.4.2 - L'atlas des paysages de la Gironde : fondation et promotion pour une vision paysagère du territoire	179

III.4.3 - La démarche de conception de la politique paysagère du schéma directeur de 2001 : l'affirmation d'une politique des paysages.....	186
III.4.4 - Les orientations paysagères du SD 2001	191
III.4.5 - Un projet critiqué.....	210
Conclusion du chapitre III.....	216
Chapitre IV - La politique paysagère explorée par l'identification des théories d'action	220
IV.1 - Structure et analyse de la pertinence et de la cohérence des orientations paysagères du schéma directeur.....	220
IV.1.1 - Les théories d'action mobilisées dans les orientations paysagères	220
IV.1.1.1 - L'analyse des impacts.....	220
IV.1.1.2 - Les théories d'action mobilisées dans les orientations paysagères	221
IV.2 - Analyse de la cohérence interne et externe de la politique paysagère	243
IV.2.1 - Analyse de la cohérence interne	243
IV.2.2 - Analyse de la cohérence externe de la politique paysagère	247
IV.3 - Le discours des acteurs : ce que la grille ne dit pas	249
IV.3.1 - La genèse de la politique paysagère.....	250
IV.3.2 - L'élaboration de la politique paysagère	250
IV.3.3 - Le pilotage, le suivi du projet et la gouvernance	253
IV.4 - L'analyse des théories d'action, révélatrice des proximités locales.....	255
Conclusion du chapitre IV	257
Chapitre V – Les actions paysagères à l'échelle de trois communes	260
V.1 - Saint-Médard en Jalles : un pôle secondaire et communautaire	264
V.1.1 - Le PLU de la Communauté Urbaine de Bordeaux : un outil autonome de cohérence.....	267
V.1.2 - Un contenu exhaustif et cohérent avec la vision paysagère du SD 2001.....	275
V.1.2.1 - L'état initial de l'environnement : un inventaire qualitatif	275
V.1.2.2 - Le diagnostic communautaire : un lien paysage/ville encore fonctionnel.....	278
V.1.2.3 - Le PADD du PLU de la CUB : une politique paysagère fondée sur le concept de « nature en ville ».....	284
V.1.2.4 - La déclinaison réglementaire du PLU	290
V.1.3 - Conclusion sur le PLU de la CUB et son application sur le territoire de Saint-Médard en Jalles...	293
V.2 - Léognan : du dilemme entre forêt et vigne.....	297
V.2.1 - Le PLU de Léognan.....	298
V.2.1.1 - L'analyse comparative des contenus paysagers des PADD du PLU par rapport au SD 2001	304
V.2.1.2 - Le document d'orientation d'aménagement du PLU de 2003 : des intentions paysagères à mieux expliciter.....	306
V.2.1.3 - L'application réglementaire : l'imprécision comme régulateur des contradictions locales...	310
V.2.2 - Conclusion sur le PLU de Léognan.....	312

V.3 - Pompignac : une identité paysagère convoitée	313
V.3.1 - Le PLU de Pompignac: un outil animé par les tensions et les conflits.....	315
V.3.2 - Le projet communal de 2007 : de l'ambiguïté à l'absence d'intentionnalités paysagères.....	318
V.3.3 - Les pièces opposables du PLU : l'apprentissage de la démarche paysagère	321
V.3.3.1 - Les orientations d'aménagement : l'absence de projet.....	321
V.3.3.2 - Les règlements du PLU 2007 et 2010 de Pompignac : de la rente foncière à la maîtrise des paysages.....	322
V.3.4 - Conclusion sur le PLU de Pompignac	323
Conclusion du chapitre V	327
Chapitre VI - Les perceptions locales de l'action publique sur les paysages.....	329
VI.1 - Une enquête auprès de la population du territoire du SYSDAU.....	329
VI.1.1 - Objectifs et modalités d'élaboration de l'enquête.....	329
VI.1.1.1 - Construction du questionnaire	330
VI.1.1.2 - Plateforme technique, modalités d'accès et comptage	332
VI.1.1.3 - L'échantillon des répondants.....	334
VI.1.2 - Résultats et interprétations.....	334
VI.1.2.1 - Le paysage et la nature : des définitions du cognitif au sensible	335
VI.1.2.2 - Les perceptions spatiales et identitaires des paysages de l'agglomération	337
VI.1.2.3 - Causes et conséquences de l'évolution des paysages métropolitains	339
VI.1.2.4 - Insérer l'habitant dans les processus de conception des documents d'urbanisme.....	341
VI.1.2.5 - L'échantillon est-il représentatif des perceptions de la population ?.....	342
VI.1.2.6 - Conclusion	343
VI.2 - Une enquête auprès des habitants des trois communes.....	345
VI.2.1 - Objectifs et déroulement de l'enquête	346
VI.2.1.1 - Les objectifs du questionnaire.....	346
VI.2.1.2 - Le déroulement de l'enquête	349
VI.2.2 - Résultats et interprétations.....	350
VI.2.2.1 - Saint-Médard en Jalles : une nécessaire mutation des politiques paysagères locales	350
VI.2.2.2 - Léognan : le paysage comme investissement résidentiel	364
VI.2.2.3 - Pompignac : à qui profite le paysage ?.....	377
Conclusion du chapitre VI.....	392
Conclusion générale	400
Table des figures	408
Table des photographies	412
Bibliographie	414
Références réglementaires	435
Glossaire et définitions	437
Lexique et abréviations	441

Introduction

Une question d'actualité

Les trente dernières années ont connu un développement des textes réglementaires en matière de paysage. La planification territoriale¹ constitue un de ces supports de développement. Depuis 1967², les acteurs de l'aménagement du territoire ont développé une culture de la planification dans laquelle le paysage détient une place significative. D'abord sous l'égide de l'Etat et ses services déconcentrés, la planification est devenue la responsabilité des collectivités locales à l'occasion des deux lois Defferre engageant la décentralisation en 1982³ et 1983⁴. La compétence d'aménagement du territoire est transmise de l'Etat aux collectivités, leur permettant de constituer des syndicats mixtes à l'origine des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU). En 1993, la loi Paysage⁵ introduit des obligations de prise en compte du paysage dans l'acte d'aménager et conduit au développement d'actions structurantes en matière de politique paysagère. Le code de l'urbanisme intègre explicitement le paysage dans ses dispositions générales et les documents d'urbanisme sont pourvus d'objectifs de préservation des paysages en les considérant comme un patrimoine de la nation⁶. Il s'agit par exemple de la préservation de la qualité des paysages par le POS, de la protection d'éléments de paysage à l'article L. 123-1-7 du code de l'urbanisme, et de la création du volet paysager des permis de construire. A une échelle plus large, la politique nationale d'atlas des paysages est développée pour améliorer la connaissance des paysages dès 1994.

Les années 2000 confortent ces évolutions par l'intégration d'objectifs de développement durable inscrits dans la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU)⁷ de la même année. A cette occasion, les schémas directeurs sont transformés en schéma de cohérence territoriale (SCOT), nouveaux documents stratégiques censés réintégrer la planification selon une démarche de projet aux dépens d'un urbanisme planificateur aux effets contestés (Pinson G., 2004, chap. IV).

Dans le même temps, l'évolution de la demande sociale en matière de cadre de vie (Luginbühl Y., 2001; Rumpala Y., 2003) se structure jusqu'à devenir un élément essentiel du développement des territoires habités, de la métropole à la commune. Elle légitime une intervention paysagère qui s'est fortement développée ces vingt dernières années sur la scène de l'aménagement. Les politiques urbaines ont, en effet, été construites pour répondre à cette demande, en complément d'une réappropriation patrimoniale des centres villes suite aux méfaits d'un urbanisme trop fonctionnaliste (Tomas F., 2004). Cet investissement s'est porté notamment sur les espaces publics des centres des villes par l'introduction des pratiques paysagistes dans la conception des espaces. L'intervention paysagère s'est imposée sans obligation réglementaire en matière de qualité des

¹ La planification territoriale sera désignée dans cette thèse comme l'exercice de production de documents d'urbanisme stratégiques (schéma directeur et schéma de cohérence territoriale) et de documents d'urbanisme locaux ou communaux (plans d'occupation des sols, plans locaux d'urbanisme). Elle correspond à ce que nomment Françoise Choay et Pierre Merlin, la planification urbaine (Choay, F.; Merlin, P., 1998, pp. 592-603).

² Loi n°67-1253 dite loi « d'orientation foncière » (LOF) instaurant les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), les plans d'occupation des sols (POS), les zones d'aménagement concertées (ZAC), la taxe locale d'équipement (TLE) et le coefficient d'emprise au sol (COS). Les SDAU ont été remplacés par les schémas directeurs (SD) suite à la loi du 7 janvier 1983, loi dite de « décentralisation ».

³ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

⁴ Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, et complétée par la Loi n°83-663 du 22 juillet 1983.

⁵ Loi « Paysage » n°93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques. La loi instaure les zones de protection du patrimoine architectural et paysager (ZPPAUP), les directives paysagères, l'aménagement foncier et la charte des Parcs naturels régionaux.

⁶ Cf. les articles L110 et L121 du code de l'urbanisme.

⁷ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain dite loi « SRU ». Les SD et les POS ont été transformés en schéma de cohérence territoriale (SCOT) et en plans locaux d'urbanisme (PLU).

paysages dans les projets urbains (Blanc N. et Cohen M., 2004; Blanc N., Cohen M. *et al.*, 2004; Micheau M., Collos B. *et al.*, 2004), contrairement à la planification territoriale définie par le code de l'urbanisme.

Le renouveau des espaces publics, la prise en compte du paysage comme outil d'aménagement et de développement urbain, et la généralisation de l'intervention des paysagistes répondent en premier lieu à une nécessité de redynamisation des villes, à leur meilleure attractivité, à des objectifs de rénovation et de renouvellement urbain, à la mise en concurrence des gouvernements urbains et à une demande sociale croissante. La valorisation des espaces publics devient une politique de différenciation des villes et de reconstruction d'une centralité fonctionnelle et attractive, fondée notamment sur l'argument touristique et festif (Kociemba V., Roy C. *et al.*, 2006; Barthou C., Garat I. *et al.*, 2007). Depuis le réaménagement des quais en rive gauche par le paysagiste Michel Corajoud, la ville de Bordeaux accueille dans ces lieux les fêtes du fleuve et du vin (Tapie G., Masson C. *et al.*, 2009).

La culture du jardin en France a fortement contribué à l'expression de cette demande nouvelle. Pierre Donadieu évoque un processus de légitimation de l'intervention paysagiste (2000; 2007c; 2009c). Le projet de paysage remplit la scène de l'action urbaine en accompagnant le renouvellement d'une culture de l'espace public, sans impératif réglementaire particulier.

Si ce constat de développement des politiques paysagères est réalisé à l'échelle de l'espace public urbain, est-il possible de le reproduire aux échelles de planification territoriale des documents d'urbanisme ?

Cela paraît moins évident. La planification territoriale souffre d'un déficit récurrent en matière de prise en compte des paysages. Si de nombreuses politiques paysagères ont été mises en œuvre en France, il s'agit essentiellement de politiques patrimoniales et d'actions menées sur des paysages remarquables (politiques des sites et grands sites, des monuments, des parcs naturels, ZPPAUP⁸, etc.) (Barraqué B., 1985; Blanc N. et Glatron S., 2005). Leur caractère spécifique et autonome a permis les premières évaluations⁹. Les documents de planification qui gèrent des paysages dits « ordinaires » n'ont pas fait l'objet de la même mobilisation, alors qu'ils participent au quotidien de l'évolution des paysages. Si des actions sont menées pour favoriser la connaissance et la gestion sur tous les paysages¹⁰, les documents d'urbanisme restent encore des outils dans lesquels le paysage est insuffisamment traité (Ministère de l'Environnement, 1996). En corollaire de ce constat, les moyens accordés à l'expertise sur ces outils de planification restent souvent trop faibles; ce qui fait l'objet de critiques récurrentes des experts et limite fortement la qualité des documents d'urbanisme (Roux J.-M., 2003; Audouin J., 2008; Vilmin T., 2009b).

Au cours de cette dernière décennie, le cadre réglementaire de ces outils a été nettement modifié. En complément des évolutions issues de la loi SRU, les documents d'urbanisme sont soumis depuis 2006 à une évaluation environnementale dans le cadre d'application de la Directive européenne sur l'évaluation des impacts des plans et programmes sur l'environnement (EIPPE)¹¹. Cette disposition complète ainsi le dispositif d'encadrement des documents d'urbanisme. Le paysage y est intégré comme composante environnementale et les projets de développement territorial inclus dans les documents d'urbanisme sont

⁸ Zone de Protection du Patrimoine, Architectural, Urbain et Paysager.

⁹ Cf. - Levy, F., "Politique des sites dans le Val de Loire inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO. Section Maine-et-Loire", Rapport n° 2004-0066-1, METATM - CGPC, 2005, 31 p. et - Bersani, C.; Allain, Y.-M.; Blaise, L. et Crechet, B., "Perspectives de la politique des sites et "grands sites" de France", CGEDD, MEEDDM, 2009, 55 p.

¹⁰ Il s'agit des outils tels que les atlas de paysage, les plans de paysage, les directives paysagères ou les chartes paysagères.

¹¹ - Union Européenne, "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, L197/32, article 3.2) a, Circulaire d'application de la directive en France: Circulaire n°2006-16 UHC/PA2 du 6 mars 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains documents d'urbanisme sur l'environnement, MTETM, DGUHC, SAU, § 2.1 de l'annexe technique : « ...*les mesures envisagées pour éviter, réduire et si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables...Elles ne peuvent être envisagées que dans les domaines que réglemente le document d'urbanisme, et non dans d'autres domaines, tels que la production agricole ou forestière* ».

soumis à une évaluation de leurs impacts. L'évaluation¹² de ces documents et des politiques qu'ils contiennent devient une nécessité réglementaire mais plus largement, une nécessité pour une bonne conduite des politiques publiques (Cousquer Y. et Chanut V., 2003). Dans le même temps, la Convention européenne du paysage de Florence de 2000 (CEP) définit la notion de paysage¹³ et les termes qui lui sont liés, favorisant le partage d'une définition commune par les acteurs politiques et lui conférant un potentiel d'action jamais abordé (Monédiaire G., 2007). Dans un contexte d'attentes sociétales grandissantes en matière de cadre de vie, le développement des politiques publiques paysagères est ainsi favorisé.

Le paysage, levier d'action de la planification territoriale ?

Le renforcement de la place accordée au paysage dans les outils de l'aménagement nous interroge sur son apport dans le contenu des projets de territoires tels que les SCOT ou les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). Les principes d'une démocratie participative issus de la Convention d'Åarhus¹⁴ ont été transposés en droit français et ont complété le dispositif déjà engagé dans ces documents d'urbanisme. Dans ce contexte, les objectifs de ces outils de planification territoriale constituent un terrain favorable pour la mise en œuvre de la CEP (Monédiaire G., 2003). Cet auteur considère le SCOT comme un des outils majeurs du développement de politiques paysagères suite à la loi SRU.

Les États généraux du paysage organisés par le réseau Idéal¹⁵ en 2007 attestent de l'engouement des élus pour un thème qui présente des enjeux importants mais aussi des problématiques complexes. Le souhait de voir se développer la mise en œuvre de la CEP a constitué la conclusion finale de cette manifestation d'intérêt. Considérant que la Convention fournit un cadre précis auquel l'ensemble des acteurs peut se référer, les participants à ces États généraux ont exprimé un intérêt et un besoin réel de disposer d'un outil ou d'un référentiel commun (FNSAFER, 2004). La mise en application de la Convention dans l'acte d'aménagement a été déterminée comme un enjeu important soulevant de nombreuses questions méthodologiques.

L'introduction de la notion de paysage dans les politiques publiques au cours de ces dernières années, est considérée comme l'apport d'un nouveau paradigme qui concilie « ***l'unicité du territoire avec la multiplicité des regards et des projets sur le paysage*** » (Bertrand G. 2004). Ce dernier le justifie par le développement des démarches paysagères dans les politiques publiques conjointement aux politiques environnementales. Le débat sur les interactions entre paysage et environnement est encore présent, l'enjeu

¹² L'évaluation est définie de manière générique comme « *une démarche scientifique qui examine de façon systématique et objective les processus, les produits ou les effets d'une politique ou d'un programme public, et qui, en fonction des critères définis, porte un jugement sur sa valeur et sa contribution* » in - Boussaguet, L.; Jacquot, S. et Ravinet, P., "Dictionnaire des politiques publiques", Editions Science-Po. "Les Presses", Références-Gouvernances, Paris, 2010, 771 p.

¹³ Article I de la convention : « *Paysage* » désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations. Le terme paysage est donc défini comme un espace, tel que perçu par les habitants du lieu ou les visiteurs, dont l'aspect et le caractère résultent de l'action de facteurs naturels et/ou culturels (c'est-à-dire humains). Cette définition tient compte de l'idée que les paysages évoluent dans le temps, sous l'effet des forces naturelles et de l'action des êtres humains. Elle souligne également l'idée que le paysage forme un tout dont les éléments naturels et culturels sont considérés simultanément » - Conseil de l'Europe, "Convention européenne du paysage de Florence", 20.X.2000, n°176, Série des traités européens, 10 p. Cf. le site suivant du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/treaties/html/176.htm>.

¹⁴ Convention d'Åarhus 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 d'Åarhus. Celle-ci a été transposée en droit français par la Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

¹⁵ Le Réseau Idéal est à l'origine du « Manifeste pour les paysages », signé par de nombreuses structures et organisations publiques et privées. Quatre groupes de travail ont élaboré une série de recommandations à la base du programme de la journée des états généraux du paysage, consultables sur le site : <http://www.etatsgenerauxdupaysage.org/>

étant de se tourner vers une épistémologie du paysage intégrant les sciences sociales et les sciences de la nature (Deffontaines J.-P., 2006), et associée aux autres composantes des territoires¹⁶.

Cependant, il est nécessaire de ne pas perdre de vue que les documents d'urbanisme constituent avant tout des cadres de mobilisation de l'action publique¹⁷. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004a, p.13) rappellent que les outils législatifs et réglementaires peuvent être considérés comme des instruments¹⁸ d'action publique qu'ils définissent « **comme un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. [Les instruments] ne sont pas des outils axiologiquement neutres et indifféremment disponibles. Ils sont, au contraire, porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé** ». Cette définition nous est apparue pertinente pour comprendre la place accordée au paysage dans ces outils de planification. En effet, leur destination première n'est pas l'unique formulation d'une politique paysagère, mais l'élaboration d'un projet de territoire plus large. Leur encadrement juridique, leurs dispositions réglementaires, leurs règles de périmètres de gouvernance, etc. constituent des cadres d'action à travers lesquels les acteurs locaux s'organisent et agissent. Des logiques de fonctionnement (politique, social, économique, etc.) s'instaurent. Les politiques d'aménagement contenues dans les documents de planification constituent des cadres normatifs d'action (Muller P. et Surel Y., 1998, pp. 16-20). Pour en comprendre les mécanismes, la proposition de déconstruction des outils tels qu'un SCOT nous paraît, à première vue, une démarche nécessaire pour identifier la portée d'une action publique sur les paysages.

En effet, l'expertise paysagère s'appuie généralement sur une lecture phénoménologique de l'espace. Elle nécessite d'être appropriée par les acteurs qui mobilisent l'outil de planification. C'est donc au croisement entre l'apport de l'expertise paysagère et les logiques d'action liées à l'instrument que nous développerons notre recherche. En interrogeant l'outil SCOT, nous souhaitons comprendre le rôle de l'instrument « planification territoriale » dans l'édification des politiques paysagères sur le territoire du schéma directeur (SD 2001¹⁹) valant SCOT de l'aire métropolitaine de Bordeaux. Gilles Pinson adapte la définition de l'instrument au projet urbain par la théorie de l'action publique²⁰ (2004, op. cit.). Dans le cas de la planification urbaine, l'évolution du contenu des outils est décrite comme l'adaptation de l'action publique locale à un contexte économique renversant les comportements. Avant 1980, les documents de

¹⁶ Nous nous appuyons sur les travaux d'A. Moine pour définir le terme de « territoire » : « **le territoire est un système complexe évolutif qui associe un ensemble d'acteurs d'une part, un espace géographique que ces acteurs utilisent, aménagent et gèrent d'autre part** ». - Moine, A., "Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie", L'Espace géographique, vol. 2, 2006, pp. 115-132. Il s'appuie notamment sur la définition de R. Brunet (1993) : « **le territoire tient à la projection sur un espace donné des structures spécifiques d'un groupe humain, qui incluent le mode de découpage et de gestion de l'espace, l'aménagement de cet espace. Il contribue en retour à fonder cette spécificité, à conforter le sentiment d'appartenance** ».

¹⁷ Selon P. Lascoumes et P. Le Galès, l'action publique « **est un espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités, des contenus et des projets d'acteur. La notion d'instrument d'action publique (IAP) permet de dépasser les approches fonctionnalistes qui s'intéressent avant tout aux objectifs des politiques publiques, pour envisager l'action publique sous l'angle des instruments qui structurent ses programmes. C'est en quelque sorte un travail de déconstruction via les instruments. L'approche par l'instrumentation permet d'aborder des dimensions de l'action publique peu visibles autrement** » (op. cit. Pp. 12-13).

¹⁸ L'instrument est une institution au sens sociologique du terme. Une institution constitue un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisateurs (selon North, 1990, repris par Lascoumes et Le Galès, op cit, pp. 15). Nous appellerons « instrument » la structure technique du SYSDAU (syndicat du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme).

¹⁹ Le schéma directeur élaboré par le SYSDAU sera nommé « SD 2001 » dans le mémoire.

²⁰ « **La théorie d'action désigne, dans le langage de l'évaluation, l'ensemble des représentations et des idées qui inspirent les concepteurs ou les acteurs du programme quant à ses mécanismes, ses relations de causes à effets entre les mesures prises et leur impact social attendu. Elle se fonde sur une perception plus ou moins intuitive des mécanismes économiques et sociaux sur lesquels il paraît nécessaire d'agir, en l'occurrence ceux qui influencent l'évolution du paysage** » - 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 "Aménités rurales. Une nouvelle lecture des enjeux territoriaux", 2002, pp. 171-181. d'après - Trosa, S., "Le rôle de la méthode dans l'évaluation à travers l'expérience du conseil scientifique de l'évaluation", Revue politique et management public, vol. 10, n° 3, septembre, 1992, pp. 82-102.

planification étaient des outils de régulation juridique du droit des sols pour un développement économique en pleine croissance. Les années suivantes sont marquées par une croissance économique au ralenti qu'il faut stimuler. Ces outils deviennent alors des supports de promotion et de valorisation des territoires. L'attitude des acteurs s'est adaptée à cette situation et les instruments de planification sont mobilisés selon des règles renouvelées. L'ancienne formule des documents d'urbanisme (les plans) est transformée en « projet », faisant du PLU actuel un outil de dialogue et de négociation tout autant qu'un outil de régulation. Gilles Pinson évoque un effet de « *décentrement des savoirs experts* » qui replace l'habitant au cœur de la formulation du projet. L'instrument devient, dans ce cas, un outil de mobilisation au service de l'action publique.

Dans ce contexte, quelle peut-être la place de la notion de paysage dans ces outils de planification ?

Des contradictions à l'origine de notre problématique

Dans le cadre d'une réflexion plus large sur l'élaboration du projet de territoire, la trame des questions relatives à l'aménagement du territoire n'est plus ainsi uniquement basée sur une approche de développement territorial au sens du développement local, mais sur la définition d'une forme de potentiel d'acceptation du territoire par les sociétés locales (Magnaghi A., 2000). Le lieu (démarche ascendante) devient le premier échelon de réflexion avant d'évaluer le rapport de soutenabilité²¹ avec les intentions d'aménagement envisagées. La CEP met spécifiquement l'accent sur l'échelle du local où le « *paysage est reconnu comme un signe primordial d'identité et comme la valeur principale d'attraction ou de considération externe. La connaissance des causes et des processus naturels ou historiques qui ont donné naissance et expliquent les caractéristiques et les formes spécifiques du paysage dans chaque endroit est indispensable pour le maintien des utilisations du sol, des édifications et d'autres options d'aménagement du territoire réalisées par le passé permettant d'en tirer les leçons pour agir dans le présent, et pour connaître les répercussions de leur transformation ou élimination* » (Conseil de l'Europe, 2006, pp.81-82). Cette formulation souligne à la fois l'ambition de la CEP et le chemin à parcourir.

Ce changement d'ambition paraît fondamental, car le projet de territoire d'un SCOT ou d'un PLU pourrait se construire selon des approches nouvelles. Sur les bases des réflexions qui ont conduit à la rédaction de la CEP (Conseil de l'Europe, 2006, pp.33-54), nous constatons que le débat sur les pratiques d'aménagement du territoire est confronté à la question du devenir des paysages européens, vu sous un angle beaucoup plus large que la notion de qualité paysagère souvent réduite à ses caractères visuels. En effet, il fait référence à des notions de santé et de bien-être social (matériel, corporel, spirituel) dans un esprit d'équité²². Cette approche nous interroge quant aux priorités à donner en matière d'accès à des paysages de qualité, notamment urbains, et aux politiques sectorielles qui y sont entreprises, comme la politique de la ville. Mais elle souligne également les difficultés à surmonter, liées à une réponse effective aux enjeux du

²¹ Le terme « soutenable » est utilisé par A. Magnaghi qui reprend les termes initiaux présentés dans le rapport Brundtland sur la définition du développement durable (telle qu'utilisée en France). La différence terminologique entre « durable » et « soutenable » sous entend une réflexion de fond sur la définition de ce qui est acceptable en matière de développement. Elle introduit une réflexion supplémentaire en matière de définition de scénario de développement et d'options ouvertes dans la décision. Elle conduit au développement de la mise en débat des choix en matière de développement avec les sociétés locales.

²² A ce titre, cf. le rapport de : - lebolt, W.; Helias, A.; Bidou, D. et Crepey, G., "Les inégalités écologiques en milieu urbain ", Rapport de l'IGE/04/022, 2005, 71 p. Voir aussi: Donadieu et Dumont-Fillon, « Les processus de mise en œuvre des politiques publiques de paysage en milieu urbain: intérêts, limites et perspectives de développement des actions conçues avec le concours des paysagistes », rapport du MEDD, 2003, 124 p.

développement durable et aux attentes en matière d'éthique et de bien-être des populations (Deffontaines J.-P., 2006, op.cit.).

Il s'agit d'une évolution importante dont le principe repose sur l'urgence d'améliorer l'état existant de certains paysages délaissés en reformulant - projet de territoire - et - projet urbain - et en intégrant les notions de développement durable via les approches paysagères. Cette ambition est soulignée par Yves Guermond (2006) : « *le problème n'est pas d'introduire la nature en ville, mais de bâtir un habitat qui soit en conformité avec la nature* ». Il précise également que l'un des écueils du développement durable est de ne trouver aucune assiette d'action, isolé entre le flou du global (enjeux planétaires) et le caractère limité du local. Le paysage, en se basant sur l'approche locale, constitue une voie d'application des principes du développement durable à étudier.

Ainsi, nous constatons deux situations qui placent les instruments de la planification territoriale dans une contradiction : l'ouverture à de nouvelles normes démocratiques liées au concept de développement durable, et la fermeture sur des logiques instrumentales de l'action publique qui verrouillent l'outil de planification sur des consensus opératoires. Cette dernière situation est d'autant plus forte que les conditions de définition d'un avenir choisi sont incertaines (Callon M., Lascoumes P. et al., 2001). Il existe une limite à l'usage des instruments de planification qui nous interroge sur la capacité des acteurs à se mobiliser par et pour le paysage.

A cette contradiction de l'action publique, il faut ajouter le rôle des structures techniques chargées de produire le contenu des documents d'urbanisme. Dominique Lorrain propose une vision de la complexité de la mise en œuvre des instruments de l'action publique. L'élus se trouve en position de désarroi face à la sédimentation des pratiques qu'il intègre en cours de route et à la perte de sens originel de l'outil. Selon son propos, l'action publique doit davantage se consacrer à la mise en œuvre du détail que le respect trop formel du cadre général. Elle doit également se saisir plus aisément de la temporalité pour se conduire avec davantage de recul, s'évaluer, et vérifier que les objectifs initiaux des instruments sont bien respectés (Lorrain D., 2004).

Dans ce dispositif en cascade et multi-acteur, la conception de politiques paysagères n'est-elle pas confrontée à la contradiction possible des motivations qui régissent l'action publique aux échelles intercommunales et communales ?

La structuration réglementaire apparemment contraignante de ces outils d'aménagement du territoire suffit-elle au développement de pratiques et à l'élaboration de politiques paysagères adaptées aux attentes des habitants ?

Ces questions nous conduisent à formuler l'hypothèse suivante : **la définition et la mise en œuvre des politiques paysagères des documents d'urbanisme sont confrontées à l'incohérence entre les normes²³ de l'action publique et l'hétérogénéité des représentations paysagères locales. Celles-ci traduisent surtout les communautés d'intérêt impliquées dans les processus d'élaborations des documents d'urbanisme.**

²³ Les normes sont définies dans notre thèse selon deux paramètres : - le cadre normatif d'action dans lequel les acteurs élaborent l'intervention paysagère (la dimension réglementaire, les méthodes, etc.), - le cadre cognitif ou les règles comportementales des acteurs et leurs interactions (pouvoir, intérêts, concurrences, etc.). Selon - Boussaguet, L.; Jacquot, S. et Ravinet, P., "Dictionnaire des politiques publiques", Editions Science-Po. "Les Presses", Références-Gouvernances, Paris, 2010, 771 p.

En conséquence, les politiques paysagères des documents de planification territoriale ne sont pas suffisamment définies et cohérentes pour être comprises, validées et appropriées par les acteurs locaux et les habitants. Se pose alors la question de la cohérence des actions choisies vis-à-vis des outils mobilisés. En d'autres termes, l'action paysagère prescrite dans les documents d'urbanisme ne serait pas adaptée aux outils qui la mobilisent, en raison des modèles d'action qui les régissent (Pinson G., 2004; Lascoumes P. et Le Galès P., 2004a; 2007; Ferguson Y., 2008). Ces modèles d'action définissent le cadre de conception de l'intervention. Ils se construisent selon des paramètres géographiques, politiques et sociaux que nous devons identifier sur notre territoire d'étude.

En considérant que le paysage peut faire l'objet d'une politique publique²⁴ inscrite dans un SCOT, nous supposons qu'une démarche d'évaluation de cette politique nous permettra d'en révéler les forces et les faiblesses, et d'explicitier les limites liées aux normes de l'action publique.

Un enjeu d'évaluation aux croisements des dynamiques de projet et des applications réglementaires

Parce que le paysage est une notion polysémique, l'évaluation des politiques qui lui sont dédiées représente un objectif dont la pratique opérationnelle n'en est qu'à ses débuts. Comme le rappelle Daniel Terrasson (2006) dans le cadre de l'appel à projet de recherche du ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD) « Politiques publiques et paysages »²⁵, l'état des recherches actuelles sur l'évaluation du paysage et de ses politiques ne permet pas d'aboutir à des propositions précises ayant fait leur preuve²⁶. Il s'agit encore d'une question de recherche. Les résultats de cet appel à projet de recherche ont montré les difficultés de l'évaluation des politiques paysagères, notamment sur l'identification de l'objet à évaluer et dans la mesure de leur dimension immatérielle.

En prenant la CEP comme cadre d'intervention, nous constatons que la prise en compte des paysages territoriaux dépasse largement le simple cadrage proposé dans la Directive EIPPE. Le paysage est intégré essentiellement comme composante matérielle environnementale au même titre que le bruit ou l'air. Il semble qu'un écart important apparaisse entre, d'une part, la définition du paysage comme objet environnemental, et d'autre part, la reconnaissance du paysage comme un des traits fondamentaux de la construction du territoire, passant du statut d'objet à celui de support des projections d'une société sur leurs espaces. Le paysage serait alors un élément de réflexion et de décision essentiel en matière d'aménagement du territoire.

Si nous envisageons d'évaluer une politique paysagère pour vérifier notre hypothèse, il nous faut définir un cadre, un référentiel sur lequel s'appuyer. Ainsi, en prenant la CEP comme référentiel, il nous faudra confronter une politique paysagère de document d'urbanisme aux enjeux de la participation du public, en tenant compte des aspects matériels (zonage, règlement, etc.). Cette évaluation doit être non seulement en

²⁴ Le terme de « politique publique » présente une forte polysémie inventoriée par Jean-Claude Thoenig (plus de quarante définitions). Nous retenons la définition générale qu'il propose : « *programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales* » - Thoenig, J.-C., "L'analyse des politiques publiques", PUF, Traité de sciences politiques (Ss. Dir. Grawitz, M. et Leca, J.), Presses Universitaires de France, Paris, 1985, 558 p. (p.6). Pierre Muller le définit ainsi : « *processus de médiation sociale, dans la mesure où l'objet de chaque politique publique est de prendre en charge les désajustements qui peuvent intervenir entre un secteur et d'autres secteurs, ou encore entre un secteur et la société globale* » - Muller, P., "Les politiques publiques", Que sais-je, PUF, Paris, 1990, 127 p. (p.24). Pierre Muller et Yves Surel exposent à leur tour la polysémie du terme de politique publique, et se proposent d'adopter une définition pragmatique, permettant l'introduction de l'analyse de l'action publique : « *constitue un cadre normatif d'action ; elle combine des éléments de puissance publique et des éléments d'expertise ; elle tend à constituer un ordre social* » - Muller, P. et Surel, Y., "L'analyse des politiques publiques", collection Reperes, Paris, Montchrestien, 1998, 156 p. (p.16).

²⁵ Ce programme de recherche a été mis en œuvre de 1999 à 2005. Cf. <http://www.ecologie.gouv.fr/Politiques-publiques-de-paysages.html>

²⁶ Voir à ce sujet les actes du séminaire d'Albi de mars 2000 sur le programme « Politiques publiques et paysages » - CEMAGREF – 135p.

adéquation avec la définition du paysage inscrite dans la CEP, mais en cohérence aussi avec l'ensemble des textes qui président à l'élaboration des documents d'urbanisme, et que les maîtres d'ouvrage de SCOT doivent intégrer (Barbier R., 2005). Entre dispositif réglementaire contraint, dynamique de projet et enjeux de représentation des populations, l'évaluation d'une politique paysagère semble devoir être adaptée aux processus de construction du projet de territoire, à son instrumentation.

La construction et l'expérimentation d'une démarche évaluative

Pour démontrer notre hypothèse, nous nous appuyons sur une démarche qui nous permet d'expérimenter une évaluation d'une politique publique de SCOT. Nous nous insérons ainsi dans les conclusions d'Yves Luginbühl (2007a) qui observe la nécessité de se rapprocher des acteurs et de l'action publique pour répondre à ce type d'interrogation. Notre recherche est légitimée par une attente formulée par des acteurs dans le cadre d'un partenariat de recherche avec le Syndicat du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SYSDAU²⁷), maître d'ouvrage du SD 2001 valant SCOT qui contient une politique paysagère. Cette thèse est issue d'une commande passée en 2007, réunissant le SYSDAU, le CERTU²⁸ et la DDE²⁹ de la Gironde. Les obligations réglementaires d'évaluation du document ont conduit le SYSDAU à s'engager dans cette expérimentation. Notre recherche doit donc répondre à la fois à un questionnement de recherche et à une préoccupation d'acteur³⁰. L'acte d'évaluation s'en trouve ainsi légitimé.

Nous proposons une structuration méthodologique basée sur le croisement entre les méthodes d'évaluation des politiques publiques et la définition du paysage et de ses politiques dans la CEP. Il est nécessaire de construire une démarche d'évaluation spécifique, cohérente avec les modalités d'actions inscrites dans les documents d'urbanisme. En se basant sur l'analyse de l'action publique, nous souhaitons identifier le contenu de la politique paysagère, ses modalités de construction et sa mise en œuvre, dans l'objectif de révéler le cadre d'instrumentation que représente un SCOT tel qu'élaboré par le SYSDAU en 2001. Nous souhaitons en décrire ainsi l'originalité ainsi que les blocages ou les limites.

La thèse sera organisée selon six chapitres, les deux premiers mobilisant le corpus scientifique sur lequel nous nous appuyons, et les quatre autres présentant l'expérimentation de l'évaluation de la politique paysagère.

Le premier chapitre est destiné à présenter le contexte de notre recherche en explicitant notre questionnement, nos problématiques et notre hypothèse. Nous présenterons l'intérêt de les aborder par l'intermédiaire des concepts d'instrument et d'action publique. En effet, la politique paysagère n'est pas une politique à part entière, spécifique et isolée. Elle s'inscrit dans un outil aux finalités plus larges que le seul paysage. Par ailleurs, elle est mobilisée dans un contexte territorial et politique situé, qu'il convient de décrypter pour mieux en comprendre les particularités. Ce chapitre nous permet ainsi de poser les premières bases d'un référentiel d'évaluation en s'appuyant sur un corpus scientifique de l'analyse des politiques publiques.

Le second chapitre est destiné à expliciter notre démarche d'évaluation sur le SD 2001 du SYSDAU qui porte sur la politique paysagère et non sur les paysages. Ceux-ci ont déjà été évalués dans le cadre de conception

²⁷ Selon l'arrêté préfectoral du 31 Août 2004 portant modification du périmètre du SYSDAU, le SYSDAU est le syndicat mixte en charge du schéma directeur. Son périmètre est défini par l'adhésion de la Communauté Urbaine de Bordeaux, de 7 communautés de communes, et de 11 communes; le tout représentant 93 communes et environ 870 000 habitants. Il est composé d'un comité syndical lui-même composé d'un bureau exécutif.

²⁸ Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques.

²⁹ Direction Départementale de l'Équipement (DDE), transformée en Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) au 1^{er} janvier 2010.

³⁰ Ce mémoire de thèse doit répondre à des impératifs académiques mais également à des besoins d'acteurs. Nous avons pris le parti de mettre à disposition des analyses exhaustives (mémoire principal et annexes) pour illustrer les méthodes utilisées et les confronter à la connaissance des acteurs, dans une visée démonstrative.

du SD 2001. Nous nous appuyons donc sur les travaux réalisés par l'agence des paysagistes Folléa&Gautier pour réinterpréter la politique paysagère du document d'urbanisme. Il s'agit d'évaluer une politique au sens de l'action et de sa définition et non au sens de l'évolution des paysages dans leur matérialité. Nous proposerons à la fin de ce chapitre, une démarche qui répondra aux caractéristiques de la notion de paysage en France et aux objectifs de l'action publique dans les documents d'urbanisme. Cette proposition d'ordre théorique correspond à la définition de l'objectif méthodologique de la recherche et présente les paramètres de cette évaluation. Nous définirons le cadre opérationnel de l'évaluation en explicitant les objectifs, les moyens et les résultats attendus et en articulant quatre étapes de l'évaluation : l'histoire sociale et politique du territoire d'intervention, le décryptage de la politique paysagère pour en saisir les modalités d'action, l'analyse de sa mise en œuvre réglementaire et sociologique, et enfin les relations tissées entre acteurs politiques et habitants selon une analyse des représentations.

Ces quatre étapes de la démarche d'évaluation seront détaillées dans les quatre derniers chapitres du mémoire.

Le troisième chapitre expose l'analyse des orientations paysagères du SD 2001 de l'aire métropolitaine de Bordeaux afin d'explicitier le contenu de la politique paysagère. Nous proposons de définir les logiques de conception de la politique paysagère et de vérifier les éléments à évaluer. Il s'agit d'une analyse historique des politiques paysagères planificatrices permettant d'identifier les modes d'engagement locaux sur la notion de paysage et de porter un premier regard sur les politiques antérieures. Cette étape correspond à la contextualisation de l'évaluation pour la situer dans un parcours territorial qui intègre les données sociopolitiques dans lesquelles les acteurs évoluent (Lascoumes P. et Le Galès P., 2007).

Le quatrième chapitre consiste à identifier les théories d'action, à en comprendre les logiques d'action et leur contenu, et à décrire les objectifs et les leviers de la politique paysagère. Cette étape descriptive et analytique donne des éléments pour apprécier la pertinence et la cohérence de l'action envisagée. Nous y décrivons aussi les postures des acteurs institutionnels qui ne sont pas nécessairement dans la logique de l'expertise paysagère.

Le cinquième chapitre est destiné à l'analyse de la mise en œuvre de la politique paysagère dans la planification communale. Nous procédons à une analyse de la compatibilité entre le SD 2001 et trois PLU tests sur les communes de Saint-Médard en Jalles, Léognan et Pompignac, afin de décrire l'efficacité du SD 2001. Une vérification sur le terrain des impacts perceptibles des PLU est faite lorsque les orientations ont été matérialisées. Cette étape permet de confronter les échelles géographique et politique de l'action paysagère.

Enfin, le sixième chapitre vise la pertinence et la cohérence de la politique paysagère au regard des attentes et des perceptions de la société. Cette analyse confronte les logiques de l'action publique avec la réalité des représentations habitantes. Nous proposons l'expérimentation de deux enquêtes situées à l'échelle du SD 2001, et à l'échelle de l'habitant sur les trois communes tests, pour saisir ainsi les enjeux de cette politique paysagère et les difficultés de sa mise en œuvre pour répondre aux attentes des populations.

Les commentaires des résultats comportent une analyse critique vis-à-vis des objectifs que nous nous sommes assignés. Ils constituent, en quelque sorte, une « évaluation de l'évaluation » et permettent d'identifier les atouts et les blocages rencontrés.

La conclusion synthétise de manière globale les résultats acquis durant la recherche et conduit à proposer d'éventuels prolongements de la recherche. Celle-ci doit être considérée comme une première approche de l'évaluation des politiques paysagères dans la planification territoriale.

Chapitre I - L'intervention paysagère dans les documents d'urbanisme

L'évaluation des actions menées sur le paysage dans un document d'urbanisme nécessite une définition de l'objet même à analyser. Si nous voulons qualifier l'impact de ces actions sur le territoire, il est nécessaire de reconstituer le cadre dans lequel l'intervention paysagère est réalisée. Ce chapitre est consacré à la définition territoriale du contexte, que nous appelons « cadre d'action ». Il intègre d'une part l'outil de planification (SCOT et PLU) que nous analysons par le concept d'instrument d'action publique ; et d'autre part, le système d'acteurs que nous qualifions à travers le concept de sociologie de l'action publique. Une fois ce cadre défini, nous situons nos problématiques et notre hypothèse présentée dans l'introduction. Nous montrons que la compréhension de la politique paysagère dans les documents d'urbanisme nécessite une évaluation de son contenu. Nous abordons ainsi la place du paysage dans la planification urbaine ainsi que les enjeux de la participation du public. En fin de chapitre, nous présentons le territoire et la construction du projet de recherche.

I.1 - La planification urbaine au service de l'action publique

Les documents d'urbanisme ont été rénovés par la loi SRU en 2000, selon une importante modification du code de l'urbanisme. Les SD transformés en SCOT sont désormais des outils qui sont portés par une structure intercommunale pérenne en charge de leur élaboration mais aussi de leur suivi, de leur révision et de leur évaluation décennale³¹. L'élaboration des SCOT est stimulée par la limitation de la constructibilité en leur absence dans des agglomérations de plus de 15 000 habitants, seuil passé à 50 000 habitants suite à la loi urbanisme et habitat (UH)³² de 2003. Ils ne disposent plus d'une carte de destination générale des sols mais d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et d'un document d'orientation générale (DOG), aujourd'hui remplacé par un document d'orientation et d'objectifs (DOO), selon la loi ENE³³. Les documents d'urbanisme se veulent plus opérationnels, davantage respectueux de l'environnement, démonstratifs d'un projet de territoire pour les SCOT, d'un projet urbain pour les PLU, et garants de la cohérence entre les politiques sectorielles (Jacquot H. et Lebreton J-P., 2001). Leur mode d'élaboration nous conduit à les considérer comme des outils d'action publique locale dans leur mode décentralisé tel que présenté par Pierre Muller (1990, pp. 104-112) même si la politique d'urbanisme reste une politique publique orientée par l'Etat. L'auteur qualifie ainsi le maire de nouvel « *entrepreneur de management de proximité résiliable* » en quête de sens.

³¹ Cf. article L122-4-1 et L122-14 du code de l'urbanisme.

³² Loi n°2003-590 dite « Urbanisme et Habitat » du 2 juillet 2003.

³³ Cf. Le nouvel article Art. L122-1-1. du code de l'urbanisme modifié par l'article 17 de la Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

I.1.1 - Le SCOT, un concentré de stratégies territoriales

Notre territoire de recherche est structuré par le SYSDAU, qui est un syndicat mixte fermé, créé en 1996 dans le but de réviser le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1980 de l'aire métropolitaine de Bordeaux (SDAU 1980). Ce dernier avait été conçu par l'Etat en partenariat avec les collectivités, mais celles-ci ne disposaient pas d'une structure de gouvernance³⁴ spécifique au SDAU 1980. Le Conseil Général de la Gironde et la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB) s'associent en 1996 pour convenir de la création d'une structure qui sera mobilisée sur la maîtrise du développement urbain. Lors de la création du SYSDAU, la CUB (créée en 1968) constituait le seul regroupement intercommunal. Toutes les autres communes étaient représentées individuellement dans le syndicat³⁵. Puis la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi « Chevènement ») a favorisé les regroupements intercommunaux. Ainsi, en 2004 et en application de la loi sur les statuts d'économie mixte locale³⁶ de 2002, le SYSDAU comprenait une communauté urbaine, sept intercommunalités et onze communes isolées, soit 93 communes au total, après un élargissement à trois communes supplémentaires (SYSDAU, 2004a). Le système de gestion et de délibération du syndicat s'en est trouvé modifié. En 2006, le périmètre du SYSDAU est revu pour répondre aux impératifs de la loi UH, qui oblige les syndicats mixtes à disposer d'un périmètre constitué d'intercommunalités d'un seul tenant (Cf. figure 1). La composition précise de la structure est fournie dans le volume II, annexe 6 (page 22).

Ce périmètre intègre schématiquement :

- la CUB constituée de 27 communes avec la commune de Bordeaux et la Garonne en son centre ;
- à l'Ouest, le plateau forestier landais composé d'un système de jalles (réseau hydrographique hydromorphe) et de vastes surfaces d'exploitation forestières de pins maritimes;
- au Nord, les communes médocaines identifiées par les appellations Médoc et Margaux ;
- à l'Est, l'Entre-Deux-Mers, système bocager et collinéen couvert par l'appellation « Entre-Deux-Mers » et « Bordeaux »;
- et au Sud, les communes comprenant l'appellation « Pessac-Léognan ».

³⁴ Fabienne Leloup et al. Proposent une lecture critique des différents concepts de gouvernance. Nous avons retenu leur analyse de la gouvernance territoriale qui est l'organisation des systèmes locaux pour la construction d'une action publique répondant aux enjeux du territoire d'intervention. De fait, la gouvernance territoriale s'organise selon des proximités géographiques et organisationnelles et présente un caractère spécifique au territoire. Cf. - Leloup, F.; Moyart, L. et Pecqueur, B., "La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?" Géographie, Economie, Société, vol. 7, 2005, pp. 321-332.

³⁵ Les objectifs du SYSDAU lors de sa création étaient les suivants :

« **Actualiser les orientations fondamentales de l'aménagement du territoire de l'agglomération en recherchant l'équilibre entre développement de l'urbanisation, développement économique, respect du cadre de vie des habitants et protection des espaces naturels ;**
- **Déterminer la destination générale des sols et la localisation des grands équipements dans un souci de cohérence d'ensemble.**

Les collectivités ont ainsi trouvé, dans le respect mutuel de leur autonomie et dans le maintien des équilibres des outils intercommunaux existants, le cadre général de leur action et de la mise en œuvre de leurs programmes. La structure intercommunale ainsi créée, dénommée Syndicat Mixte du Schéma Directeur de l'Aire Métropolitaine Bordelaise (SYSDAU), s'assure du suivi du schéma et des évolutions du territoire dans le cadre ainsi établi, en fonction des mutations sociologiques et économiques des prochaines décennies. Elle peut à cet effet, faire réaliser des bilans d'évaluation tous les cinq ans ». - SYSDAU, "Statuts du syndicat mixte du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise. Modifiés suite à la délibération du comité syndical du SYSDAU du 25 juin 2004 et à l'arrêté préfectoral du 31 août 2004 portant modification du périmètre du SYSDAU. Délibération n°8/11/04/01", 2004a, 6 p.

³⁶ L'article L122-5 du code de l'urbanisme a été complété par trois alinéas issus de l'article 18 de la loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales. Ainsi, « [...] lorsque le périmètre d'une communauté urbaine, d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté de communes compétente en matière de schéma de cohérence territoriale est entièrement compris dans celui d'un schéma de cohérence territoriale, la communauté est substituée de plein droit à ses communes membres ou à l'établissement public de coopération intercommunale dont elle est issue dans l'établissement public prévu à l'article L 122-4. [...] Lorsque le périmètre d'une communauté urbaine, d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté de communes compétente en matière de schéma de cohérence territoriale n'est pas entièrement compris dans celui d'un schéma de cohérence territoriale, la communauté devient, au terme d'un délai de six mois, membre de plein droit de l'établissement public prévu à l'article L 122-4 et le périmètre du schéma est étendu en conséquence ».

Cet ensemble constitue le territoire métropolitain de Bordeaux rassemblant 870000 habitants et situé au cinquième rang des métropoles françaises³⁷ après Toulouse.

Cette structuration politique s'articule selon divers schémas de fonctionnement :

- la constitution de groupes d'acteurs (des élus) dans une entité supra territoriale. Ils sont à la fois les représentants de leur territoire d'action infra communal (sous pression tel que décrit par Pierre Lascoumes, 1994), et ils participent à la construction d'un projet commun. Ainsi, ils élaborent les règles à l'échelle du SCOT qu'ils doivent respecter sur leur territoire de PLU. Ce fonctionnement en boucle rétroactive constitue un paramètre majeur de la décision, puisque l'élu est à la fois censeur et prescripteur. Il est ainsi un acteur aux multiples casquettes, pouvant agir selon diverses postures collectives et/ou individuelles (Favre P., 2003)³⁸: le maire de sa commune, un élu du SYSDAU, le représentant intercommunal, un habitant et ses multiples autres mandats. Cette situation a des impacts importants sur la structuration et la cohérence politique du SYSDAU. En effet, son périmètre est composé d'une centralité majeure représentée par la CUB, et entourée d'une périphérie composite et aux enjeux variés. Le SYSDAU peut alors devenir un outil de régulation de ces conflits, voire de leur stratification (Marieu J., 1998; Estèbe P., 2008).
- la participation financière des communes au développement d'un outil régulateur de leur propre échelle de planification. Bien que faible (environ trois euros par habitant en moyenne pour la production d'un SCOT urbain), cette contribution peut être perçue comme un effort conséquent qui doit leur apporter un bénéfice plus ou moins direct sur leurs besoins locaux en matière de planification (ETD, 2008). Dans un contexte de réduction de la dépense publique, les moyens attribués aux syndicats de SCOT constituent un débat sensible. Les maires revendiquant leur prérogative décisionnelle en matière d'urbanisme communal, les capacités financières des structures intercommunales destinées à l'élaboration des SCOT restent modérées. L'investissement financier des communes prédestine l'ambition du syndicat mixte. Concernant le SYSDAU, la participation des collectivités locales est de 0,77 € par habitant dans le budget annuel du syndicat (pour 2008, 2009, 2010).
- La temporalité politique conditionnant celle du projet du SYSDAU. Les mandats et leur renouvellement (communal, intercommunal et cantonal) reconfigurent perpétuellement les compositions du syndicat. Ces conditions modifient les jeux politiques et introduisent de nouveaux élus qui doivent, s'ils ne l'ont pas été jusqu'à présent, s'accoutumer à la démarche du SCOT (Moquay P., 1998; Maillard J., 2006; Bergeron M., 2009).

³⁷ Cf. le site <http://www.bordeaux-region.com/fr/Top-5-des-metropoles-francaises.html> La navigation sur le site permet de constater que le cadre de vie, l'environnement et les paysages sont utilisés comme argument de marketing territorial.

³⁸ « *Gouverner, c'est devoir choisir des moyens dont on ignore s'ils ne dénatureront pas les fins, c'est choisir les victimes de l'action publique, c'est s'adosser à la force pour imposer ses décisions* », Alain Favre (2003).

DES COMPÉTENCES PARTAGÉES SUR LE PÉRIMÈTRE DU SYSDAU LES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

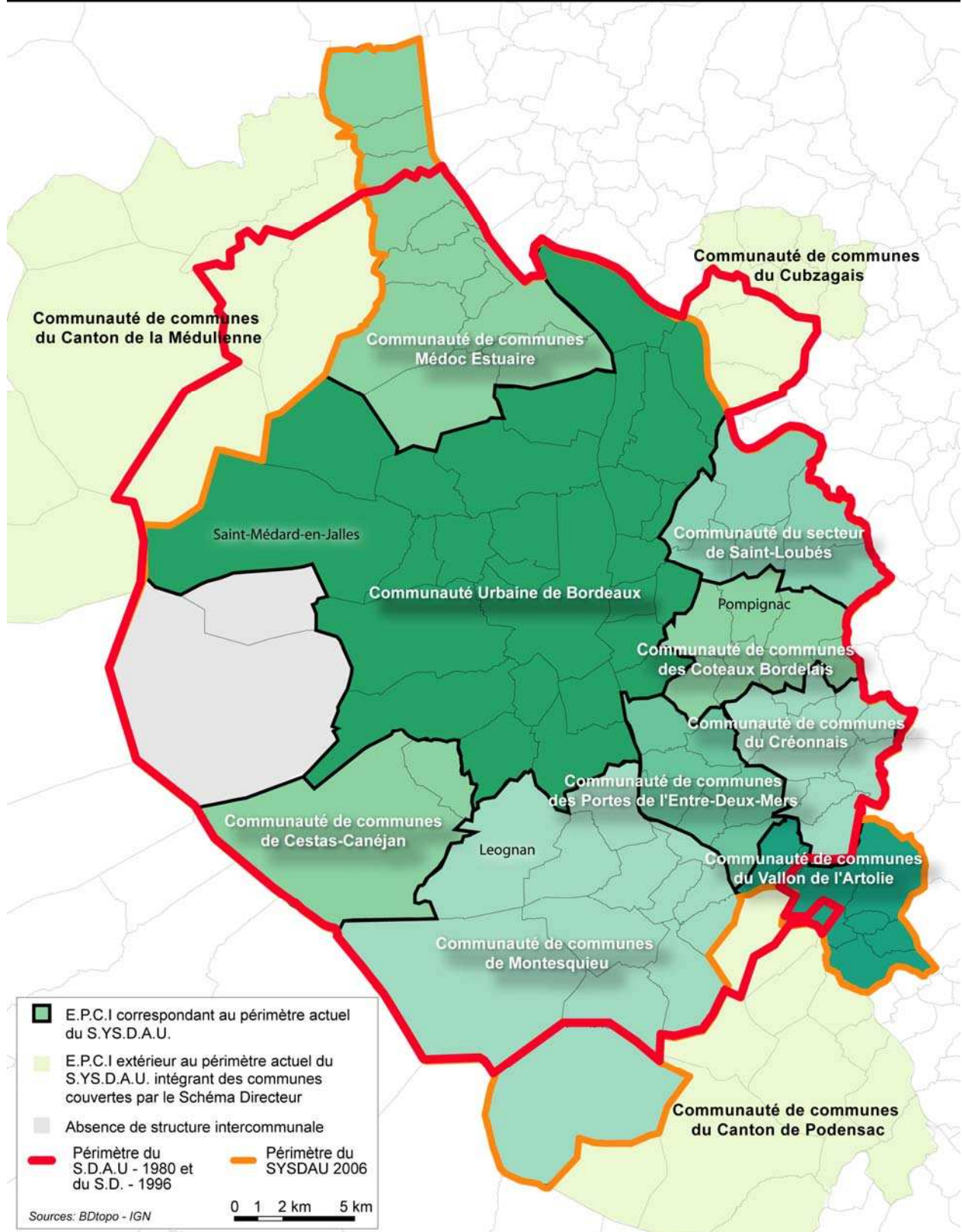


Figure 1 : L'organisation intercommunale du territoire du SYSDAU. Données : BD Topo. Traitement : D. Labat – E. Bonneau – 2008.

1.1.1.1 - L'instrument et l'outil : concepts pour l'analyse d'une politique paysagère de SCOT

Ce cadre d'intervention, préalablement résumé, configure en grande partie les potentialités du SCOT. Nous utilisons les références de la sociologie de l'action pour en comprendre le fonctionnement. Bien que régi par les règles d'urbanisme, le SCOT est un « outil » au service d'un « instrument » d'action publique, qu'est le SYSDAU. Selon Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, l'action publique est définie comme « **un espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités, des contenus et des projets d'acteur. La notion d'instrument d'action publique (IAP) permet de dépasser les approches fonctionnalistes qui s'intéressent avant tout aux objectifs des politiques publiques, pour envisager l'action publique sous l'angle des instruments qui structurent ses programmes. C'est en quelque sorte un travail de déconstruction via les instruments. L'approche par l'instrumentation permet d'aborder des dimensions de l'action publique peu visibles autrement** » (2004a, pp. 12-15). Ils définissent l'instrument comme « **une institution au sens sociologique du terme, [c'est-à-dire] un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisateurs** » (selon North, 1990, repris par Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 15). Nous appellerons « instrument » la structure technique du SYSDAU.

Cette approche que nous avons choisie dans notre recherche nous conduit à replacer ce cadre d'action (le SYSDAU) comme élément fondamental de compréhension des potentialités de développement d'une politique paysagère dans un SCOT. La démarche d'analyse de l'action publique proposée par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès permet de poursuivre le raisonnement dans la démarche de planification territoriale.

En effet, si le SCOT est un outil objectivé par le contenu réglementaire du code de l'urbanisme, il est cependant élaboré et mis en œuvre par une structure locale qui s'appuie sur une organisation sociale et territoriale unique. Cette organisation territoriale (représentée dans le comité syndical du SYSDAU) renferme les bases même de toute mobilisation des acteurs. Pour reprendre Guy Di Méo (2000, pp.15-35), le territoire d'action est constitué d'« **espaces géographiques** ». Chaque élu positionne son intervention à cheval entre son espace géographique de référence (son territoire d'action communal) et un espace politique constitué par le SYSDAU. L'espace géographique regroupe de nombreuses variables (géographiques, sociales, économiques, historiques, etc.) qui conditionnent les enjeux de mobilisation de l'action publique. La multiplication des espaces géographiques au sein d'un périmètre tel que celui du SYSDAU introduit une double complexité.

Tout d'abord, cette multiplication engendre une diversité de situations problématiques auxquelles les élus du SYSDAU doivent répondre. Entre le pays de l'Entre Deux Mers et le plateau forestier Ouest de la métropole, les enjeux sont divers et parfois contradictoires. Se pose alors la question des modalités de l'action publique face aux problèmes à résoudre. Comment répondre à ces multiples besoins ? La disparité entre les espaces géographiques d'action et les préoccupations individuelles des acteurs nécessite un engagement dont dépendra la capacité de mobilisation et la qualité des réponses aux problèmes soulevés. Rappelons, que dans le cas du SYSDAU, l'enjeu est l'insertion de la métropole bordelaise dans un système de concurrence des grandes agglomérations au niveau national, voire européen. De fait, la responsabilité de l'élaboration d'un document aussi stratégique que le SD 2001 a mis les élus dans une position privilégiée (ou du moins centrale), dans un système de valorisation de l'action publique, dépassant le périmètre de la CUB, historiquement leader sur les grands projets. Nous constatons que deux échelles se rejoignent sur un même

espace d'action, dans un même instrument. Ce croisement d'échelle et de temporalité constitue également une complexité dans l'élaboration de règles et de doctrines qui répondent de manière satisfaisante aux deux variables.

Ensuite, les élus représentant chacun leur espace géographique de référence sont chargés de choisir des orientations qui s'appliquent, de manière générale, sur tout le territoire du SYSDAU. Le code de l'urbanisme leur permet d'élaborer des schémas de secteur³⁹ dans le SCOT, favorisant une définition détaillée et contextualisée des réponses aux problématiques locales (une unité paysagère, une vallée, un périmètre géographique et économique, etc.). Vu la diversité des espaces géographiques, ces schémas de secteur peuvent constituer une étape utile de la mise en œuvre du SD 2001. Mais leur niveau de définition prédestine les orientations attendues dans les PLU et limite de fait le principe de libre décision et d'autonomie du maire sur sa commune. Dans un système délibératif à majorité simple pour les décisions courantes comme dans le SYSDAU (article 8 de ses statuts), l'adoption sur tout le territoire de schémas de secteurs n'est pas la démarche adoptée. La révision en cours du SD 2001 n'a pas fait l'objet de ce type de mesure bien que le débat ait eu lieu. En faisant ce choix, les élus délimitent les marges de manœuvres et les frontières de l'action publique. Nous voyons par cet exemple que les règles qui régissent l'instrument (le SYSDAU) et les modalités d'utilisation de l'outil (le SCOT) ont des répercussions directes sur les manières d'élaborer le projet de territoire. Nous supposons que ces fonctionnalités (sociopolitiques) ont un poids prépondérant dans le contenu d'un SCOT et son volet « paysager » en particulier.

Ainsi, la mobilisation des outils de la planification peut se résumer à la rencontre d'un espace géographique avec un groupe d'acteurs (instrumentalisé par le SYSDAU). Ce groupe le représente dans une perspective de mutualisation des enjeux, et de réponse en matière d'action publique dans un système d'interdépendances (Pinson G., 2009). Il est également porteur de représentations de l'espace, que ce soit sur le plan individuel (acteur pensant) ou bien celui de la fonction (acteur légitimé). Cet ensemble constitue un système complexe, que décrit Alexandre Moine (2006) en précisant que « **le territoire est un système complexe évolutif qui associe un ensemble d'acteurs d'une part, l'espace géographique que ces acteurs utilisent, aménagent et gèrent d'autre part** ». Il décrit également l'instabilité de ce système qui dépend de six facteurs :

- ***L'espace géographique évolue en permanence;***
- ***Le cadre législatif est en évolution constante autour de temporalités de l'ordre de quelques dizaines d'années ;***
- ***Les acteurs agissent plus ou moins selon les situations qui se présentent ;***
- ***La donne politique est renouvelée régulièrement, selon des temporalités inférieures à dix ans ;***
- ***L'environnement global est très fluctuant et ne donne guère de lisibilité au-delà d'une année ;***
- ***Les idéologies évoluent et se transforment en permanence ».***

L'instrument et l'outil de planification sont intégrés dans ce système instable et complexe malgré un corpus réglementaire de plus en plus exigeant et normatif.

Par ailleurs, il ne faut pas percevoir une structure telle que le SYSDAU comme le fruit d'une unique réponse technique à des enjeux de planification. Comme l'indiquent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004, p.14) l'instrument « **dispose d'une finalité intermédiaire en termes d'action publique. Un instrument n'est jamais réductible à une rationalité technique pure. Il est indissociable des agents qui en déploient les usages, le font évoluer et composent à partir de lui des communautés de spécialistes** ».

³⁹ Cf.: article L122-1-14 du code de l'urbanisme – <http://www.legifrance.gouv.fr>. Version 2011 : « **Pour leur exécution, les schémas de cohérence territoriale peuvent être complétés en certaines de leurs parties par des schémas de secteur qui en détaillent et en précisent le contenu** ».

Ils précisent également que « *chaque instrument d'action publique constitue une forme condensée et finalisée de savoir sur le pouvoir social et les façons de l'exercer* ». La création du SYSDAU ne correspond pas uniquement à la nécessité de réviser le SDAU 1980, mais également au besoin de structurer l'action publique en matière d'aménagement sur un espace plus cohérent (la métropole) que le seul périmètre de la CUB (27 communes). Le SYSDAU est constitué pour compléter une forme d'insuffisance de l'action publique (et de gouvernance) sur un territoire métropolitain déterminant. Jean Marieu (1998) précise, avant l'élaboration du SD 2001, que le poids réel que méritait le SYSDAU ne lui était pas attribué pour mener à bien le projet en cours de conception. Il constate une incohérence entre l'échelle de mobilisation de l'action publique et le territoire de projet. Rappelons que le SD 2001 porte le nom de « métropole bordelaise », alors que la CUB couvre l'agglomération bordelaise. Ce changement sémantique d'échelle est significatif d'une volonté politique et renseigne l'action publique à l'œuvre. Cependant, cette métropole ne s'appuie pas sur une structure politique spécifiquement constituée, mais sur une opportunité instrumentale et sur la mobilisation de l'outil de planification. Jean Marieu évoque le principe d'une gouvernance en « *confédéralisme trivial* » dans lequel « *on ne s'unit ni pour le meilleur, ni pour le pire, mais pour le minimum, l'indispensable, l'automatique, ce qui ne pose pas débat* » (p.122-123).

Dans son ouvrage sur la sociologie de Bordeaux, Emile Victoire (2007) décrit le lien très étroit entre le nom de « Bordeaux », sa ville et le sentiment d'appartenance géographiquement beaucoup plus vaste, s'étendant même au-delà des limites de la CUB. L'unité urbaine de Bordeaux s'étend selon l'Insee sur cinquante et une communes, alors que la CUB n'en regroupe que vingt-sept. L'auteur qualifie Bordeaux de « *phénomène sociogéographique* », synecdoque élargie au phénomène métropolitain ou d'agglomération. L'équilibre politique est composé d'un noyau historiquement à droite sur Bordeaux tandis que la présidence de la CUB varie en fonction de la majorité politique intercommunale, règle établie précédemment par Jacques Chaban Delmas⁴⁰, donnant lieu au système portant son nom. Il s'appuyait sur un pacte de répartition simple du pouvoir, Bordeaux restant à droite, les communes périphériques à gauche. Cet équilibre a été maintes fois critiqué, ne permettant pas de dépasser un niveau d'ambition consensuel. Bien que ce système perdure, avec l'arrivée d'Alain Juppé en 1995, une nouvelle génération d'élus s'engage dans une profonde modification de l'action urbaine. Emile Victoire les qualifie « d'entrepreneurs urbains ». L'agglomération, et Bordeaux en particulier, doivent réagir face à des problématiques majeures : la perte de population de la ville centre, l'étalement urbain vidant le cœur d'agglomération, la mutation industrielle, le déclassement économique de Bordeaux, etc. La CUB sert alors d'instrument pour relancer de grands projets comme le tramway, les quais de Bordeaux, ou bien redéfinir une attractivité économique. Cette dynamique, appelée « *coalition de projets* » par Emile Victoire, a fait perdre l'appellation de « belle endormie » à une ville renouvelée. Depuis, le projet de métropole millionnaire (200 000 habitants supplémentaires sur l'espace de la CUB) défendu par Alain Juppé (maire UMP de Bordeaux⁴¹) et Vincent Feltesse (président PS de la CUB⁴²) relance les ambitions et interroge le précédent mode de gouvernance intercommunale⁴³.

⁴⁰ Développé également par - Ségas, S., "Penser la ville. La production de l'agglomération bordelaise par la littérature savante, 1995-2005." Bordeaux Métropole. Un futur sans rupture. Ss la direction de Godier P., Sorbets C. et Tapie G., Parenthèses/Gip Epau, Collection La ville en train de se faire, 2009a, pp. 16-33. et - Sorbets, C., "Gouverner la ville. La gouvernance communautaire en enjeu", Bordeaux Métropole. Un futur sans rupture. Ss la direction de Godier P., Sorbets C. et Tapie G., Parenthèses/Gip Epau, 2009, pp. 86-105. et - Bergeron, M., "Gouverner la ville. Les temporalités de l'action urbaine, temps forts et incertitudes stratégiques", Bordeaux Métropole. Un futur sans rupture (Ss. Dir. de Godier P., Sorbets C. et Tapie G.), Parenthèses/Gip Epau, 2009, pp. 138-148, - Godier, P. et Tapie, G., "Faire la ville. Stratégies urbaines et agglomération bordelaise", Bordeaux Métropole. Un futur sans rupture. Ss la direction de Godier P., Sorbets C. et Tapie G., Parenthèses/Gip Epau, 2009, pp. 214-251.

⁴¹ Alain Juppé mène un projet intitulé « Bordeaux 2030 », destiné à préparer la ville à accéder à une échelle de métropole européenne, en référence au rapport Balladur sur les métropoles. Cf. - Mateo, P., "Alain Juppé esquisse le Bordeaux de 2030", Le point (5 mars), 2009.

⁴² La CUB a mis en place un projet intitulé « Bordeaux 3.0 », consistant à développer une démarche de concertation et de débats sur les enjeux de la métropole.

⁴³ Voir les articles - Gilles, J.-B., "Aménagement : Feltesse veut une agglomération millionnaire. Objectif : un million d'habitants en 2030", Sud-Ouest, 26 novembre, 2009. et - Campagne, C., "Un projet au-delà de la CUB", Sud-Ouest, 30 octobre, 2010. et - Faure, P., "Les enjeux du grand Bordeaux", Sud-Ouest, 1er juillet, 2009.

Ces systèmes de gouvernance sont gérés par des règles du jeu de l'intercommunalité où chaque acteur détient un rôle (Moquay P., 1998). La CUB se vit sous tension politique entre ses communes périphériques réduites à des pôles résidentiels de proximité et d'autres communes centrales qui disposent d'un potentiel économique majeur (Dumas J., 2000). De fait, des concurrences internes mobilisent les acteurs sur leur propre espace politique qui se chevauche avec les autres. Le travail d'enquête de Marie Soller auprès des élus girondins explicite leur perception d'une intercommunalité. Selon eux, les compétences et le fédéralisme politique de ces structures ne sont pas suffisamment développés pour répondre aux enjeux de la métropole (Soller M., 2005, pp. 30-47). Bien que la formule de syndicat mixte corresponde à l'une des formes les plus pertinentes pour gérer les inégalités sociopolitiques des métropoles (Lebreton J.-P., 2004a), le SYSDAU peut difficilement se positionner comme acteur prioritaire de la construction métropolitaine, déjà engagée politiquement sur le seul espace de la CUB. S'il n'y a pas concurrence, il subsiste tout de même une problématique de fond quant à la pertinence des structures politiques d'intervention vis-à-vis des enjeux métropolitains. Lors de nos rencontres avec les acteurs, nombreux sont ceux qui se sont exprimés sur les périmètres de projet. Ils remettent en cause cette dualité entre SYSDAU et CUB. Cependant, les réflexions sur les pertinences des périmètres expriment des visions multiples de la « bonne gouvernance ». L'analyse de Jean-Marc Offner, actuel directeur de l'A'Urba, témoigne des limites des projections possibles sur les modifications des périmètres institutionnels. Leur forme correspond à une réalité territoriale. Il est tout autant utile de réfléchir à l'optimisation de l'action publique dans leur configuration présente, que de pratiquer des projections selon une idéologie instrumentale (Offner J.-M., 2006). D'après l'auteur, la planification doit se comprendre « *comme une gestion de décalages, entre dynamiques spatiales, dynamiques politiques et dynamiques organisationnelles. La planification spatiale se définirait alors comme opération de reconstruction cognitive des territoires* » (Offner J.-M., Lefèbvre C. et al., 2004, p. 46).

Dans un tel contexte, quelles sont les perspectives qui peuvent se présenter pour l'élaboration et la conduite d'une politique paysagère à l'échelle métropolitaine au sein d'un SCOT ou d'un SD ?

1.1.1.2 - Un processus plus qu'une règle

Gilles Pinson introduit l'analyse des instruments de l'action publique sur le registre du projet urbain et des projets de villes. La planification stratégique ou territoriale fait partie de ce registre. Selon l'auteur, la décentralisation a conduit les politiques à mobiliser le projet dans les outils de planification suite à un désengagement de l'Etat et aux incertitudes socio-économiques (Pinson G., 2009, pp. 156-179). Il considère le projet non en tant qu'unité d'analyse mais en tant qu'objet d'analyse. En définissant le projet comme instrument, il étudie le mode d'action. Cette lecture de l'action comprend, selon l'auteur, « *des conceptions relatives aux conditions de possibilité de l'action collective et de construction du consensus dans nos sociétés contemporaines ; des conceptions relatives à la hiérarchie entre acteurs dans cette action collective, à la place respective de la cogitation et de l'interaction dans cette action et, au-delà, des conceptions relatives aux rapports Etats-sociétés* » (Pinson G., 2004, p. 200). Il distingue trois dimensions du projet :

- « *un instrument de mobilisation sociale* ». Il identifie une mutation importante dès les années 1970, où le plan se transforme en projet par une mutation d'un objet technique de la planification vers un objet politique. Dès lors, cette mutation prend appui sur les acteurs et les ressources du territoire.

- « **Une pensée de l'existant** ». Le projet ne fait plus abstraction des composantes territoriales comme auparavant, selon un urbanisme de table rase. A présent, il faut ménager l'existant, le protéger dans l'exercice d'une continuité de la ville (en citant Christian Huet, 1993). Cette logique d'action inscrite dans la loi SRU, est motivée par une évaluation environnementale des documents d'urbanisme. Cette dernière conduit les concepteurs à identifier les impacts de leur projet vis-à-vis de l'environnement. Cette démarche, bien que cantonnée à l'environnement, amène irrémédiablement le concepteur à réfléchir aux actes qu'il engendre. Faire avec l'existant, c'est aussi mobiliser les ressources socio-économiques du territoire d'action. Ainsi, la conception des SCOT autorise la participation de personnes publiques associées, mais reste ouverte à toute participation décidée par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) maître d'ouvrage⁴⁴. La mobilisation de cette ressource est stratégique. Elle permet de mieux cerner le problème, de partager les enjeux et de fédérer des forces vives qui peuvent contribuer dans la mise en œuvre du projet.

Gilles Pinson précise que le changement du plan en planification de projet signifie un élargissement de l'objet de la planification. Il ne s'agit plus uniquement de réguler mais de valoriser le territoire et ses ressources pour optimiser les chances de développement économique. Ces outils de planification deviennent des « **outils de marketing territorial intégrant de nouvelles préoccupations comme celles relatives à la qualité urbaine et environnementale, réévaluée comme facteur de compétitivité des villes** ». Cette génération d'outils est moins précise dans ses prescriptions réglementaires et valorise tout autant les espaces de mutation. Un autre élargissement intervient. Dans ce contexte de valorisation territoriale, il est tout aussi important de favoriser « **la mobilisation des forces sociales et des ressources locales autour d'un développement économique** ». En fait, les outils de planification territoriale tels que les SCOT s'orientent progressivement vers des objectifs de développement local, par une mobilisation de l'espace.

François Ascher qualifie ce nouveau mode de planification « **à la fois plus stratégiques, plus pragmatique et opportuniste** » dans sa formule de « **néo-urbanisme** » (Ascher F., 2009).

- « **Une critique des savoirs experts et sectoriels** ». L'urbanisme prédictif fait place à un urbanisme d'incertitude économique et sociale. Après avoir montré ses limites, le savoir expert n'est plus suffisant. De nombreuses prédictions démographiques n'ont pas eu lieu ou se sont avérées mal estimées. Pour élaborer les nouveaux projets de planification, les acteurs mobilisent les savoirs locaux. L'usage du territoire et le savoir habitant sont valorisés dans les nouvelles concertations, inscrites dans le code de l'urbanisme. Le projet n'est plus un plan prédéterminé et appliqué dans « **une domination du savoir expert** ». Il est présenté comme « **un processus démocratique, concerté, ouvert et indéterminé** ». Dans ce contexte, les documents d'urbanisme ne sont plus seulement des outils réglementaires, mais ils « **fournissent des représentations accessibles et négociables de la ville future servant de bases à des échanges** ».

Ce contexte d'incertitude économique a une influence prépondérante dans les évolutions des outils de planification. Le modèle des plans d'occupation des sols (POS) est trop rigide, alors que de la souplesse dans les mécanismes de régulation des sols est nécessaire. Il s'agit de permettre à l'action publique de s'adapter en permanence à un contexte territorial évolutif et incertain. C'est en ce sens que Gilles Pinson qualifie

⁴⁴ Article L122-7 du code de l'urbanisme.

l'instrument de planification urbaine comme « **une gestion permanente de processus politiques** ». Ce régime instrumental implique que le projet consiste autant à construire un réseau d'acteurs mobilisés que le contenu du projet lui-même. Le niveau de mobilisation sociale autour du projet peut avoir autant d'impact que la mesure inscrite dans le SCOT. Dès lors, le pilotage et la conception des documents d'urbanisme présentent une nouvelle complexité. Mettre en œuvre cette mobilisation demande un portage politique suffisamment fédérateur pour développer les coopérations et les interactions nécessaires. Cette complexité implique qu'il est plus urgent de construire des consensus opératoires partagés plutôt que des mesures ambitieuses qui ne seront jamais mises en œuvre. L'auteur précise qu'il ne s'agit pas de renoncer à décider d'agir, mais de créer « **les conditions organisationnelles, cognitives et politiques nécessaires à l'adaptation des systèmes d'acteurs urbains à un avenir forcément incommensurable** ». Le SCOT ou le SD 2001, projets de planification stratégique, sont donc des outils d'action publique à géométrie variable et fortement empreints des caractéristiques locales de la gouvernance. L'auteur reprend le terme de « **théorie interactionniste de l'action collective** » emprunté à Jean Yves Toussaint et Michel Zimmerman (1998) pour qualifier le projet issu de processus d'interaction, d'ajustements mutuels successifs entre acteurs. Il doit déboucher sur un partage des enjeux et une vision commune des actions à mener en faisant émerger un accord entre acteurs sur les stratégies de développement. Le projet doit alors être perçu comme un outil de construction de consensus, permettant à l'Etat de piloter à distance une politique plus vaste de redistribution territoriale (Desjardins X. et (Dir.) Boïno P., 2006).

Alain Motte (2005) réalise des constats similaires dans une analyse européenne comparative de la planification stratégique. Il met en avant comme déterminants de l'action, le contexte local de production de la planification, croisé avec le contexte global dans lequel s'insèrent les espaces européens (évolution économiques, mondialisation, crise environnementale, etc.). La planification stratégique spatiale est pour lui un nouveau mode d'action publique territoriale. Il permet d'adapter les directives des Etats (fonctionnement vertical de l'action publique) aux systèmes de gouvernance locaux (fonctionnement horizontal de l'action publique). C'est dans ce croisement, que ces documents d'urbanisme constituent des supports de négociations entre acteurs locaux et interprétation de la norme.

Si cet espace d'interaction de la planification territoriale reste ouvert aux différents acteurs productifs (politiques, économiques, institutionnels), il est encore relativement étanche à la présence des citoyens malgré des procédures censées les faire participer. Gilles Pinson (2008a) évoque une gouvernance métropolitaine de l'entre soi qui n'a pas encore passé le cap démocratique : « **si les dispositifs de gouvernance permettent de trouver des solutions à des problèmes de coopération et d'action collective, ils en génèrent de nouveaux de nature démocratique cette fois. En effet, cette inventivité procédurale semble ne pouvoir s'épanouir que dans le huis clos d'espaces de négociations politiques et techniques qui restent très peu visibles pour les citoyens. Elle privilégie des échelles auxquelles ne correspondent aucun mécanisme ou dispositif de contrôle démocratique. Pire, c'est sans doute parce qu'elles sont à l'abri du regard du public que les coopérations semblent pouvoir s'y épanouir** ». Nous abordons par la suite cette question de la participation du public.

1.1.1.3 - La compréhension des mécanismes par l'analyse de l'action publique

La politique paysagère du SYSDAU, considérée comme une instrumentation, nécessite l'analyse de l'action publique pour être évaluée.

La planification : une action publique critiquée

Les documents d'urbanisme sont souvent critiqués. Ils sont jugés laxistes, trop peu contraignants et permissifs en ce qu'ils permettent le développement de formes urbaines sans qualité (Ministère de l'Environnement, 1996)⁴⁵.

Tout d'abord, il s'agit du non-respect (ou de manière insuffisante) des textes réglementaires. Les articles L. 110 et L. 121 (et suivants)⁴⁶ contiennent des objectifs qui ne constituent pas systématiquement l'armature des documents d'urbanisme. Les choix d'aménagement ne respectent pas assez ces objectifs.

Ensuite, l'article L. 121-1 qui vise à « **prendre en compte la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution** », ainsi que l'article L. 123-1-7 qui ouvre la possibilité « **d'identifier et de localiser les éléments de paysage à protéger ou à mettre en valeur** » ne sont pas suffisamment utilisés. Pourtant, ils permettraient de cadrer les orientations paysagères et de les inscrire réglementairement dans le POS. Dans le cadre du Règlement national d'urbanisme, c'est l'article R. 111-21 traitant de « **l'atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales** » qui fait l'objet d'erreurs manifestes d'appréciations lors du contrôle des permis de construire. Ses effets restent discutables, dans la mesure où les services de l'Etat et les collectivités qui en ont récupéré la responsabilité ne disposent que de compétences et de temps limités pour les instruire. L'intégration du projet de paysage au projet d'urbanisme se résume ainsi souvent à une simple et insuffisante « végétalisation » des abords des bâtiments. Il soutient rarement un parti pris d'implantation et de volumétrie des constructions en relation avec leur « environnement » direct (Metallié J. et Alet B., 2002).

Au-delà des difficultés d'application des textes (Dobrenko B., 2003), le bilan met l'accent sur l'importance des études préalables et des diagnostics de territoires qui n'intègrent pas suffisamment les enjeux environnementaux et paysagers, bilan à nouveau confirmé en 2005 à l'occasion d'une évaluation du dispositif (Hortésie, 2005). Mais ce constat n'est pas récent.

Les analyses historiques montrent les premières inflexions d'un urbanisme de marché dès les années 1920. La loi Cornudet de 1919 portant sur les projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes insère la procédure de planification pour les communes de plus de 10 000 habitants. La question de la

⁴⁵ Déjà en 1996 bien avant la Directive « EIPPE » de 2001, l'administration expose le processus d'évaluation environnementale comme garant d'une meilleure prise en compte de l'environnement et des paysages dans le processus d'élaboration des documents d'urbanisme.

⁴⁶ Article L110 du code de l'urbanisme, version 1996 : « *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discriminations aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace* ».

Article L121-10, version 1996 : « *Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et paysages naturels ou urbains, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques et, d'autre part, de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt général, ainsi que pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat* ».

compétence et de la légitimité intervient dès cette époque et place l'élu (le maire) au centre de la complexité que nous avons évoquée précédemment (Claude V. et Saunier P.-Y., 1999). Cette loi remet en débat l'élargissement des compétences communales à ces règles d'urbanisme, avec en toile de fond un regroupement intercommunal. Cependant, le développement des pratiques des élus sur ce type de plan d'urbanisme reste timide. Car ils sont sous pression des propriétaires et d'un marché immobilier ténu du fait du gel des loyers. Jean-Paul Gaudin (1989) montre ainsi que le développement de la règle va de pair avec la spécialisation des fonctions (le maire, le technicien, l'ingénieur, l'urbaniste, l'architecte). C'est un urbanisme de compromis et d'intérêt particulier qui s'est forgé dans sa dimension locale. Pensant initialement à la simple structuration de la compétence urbanistique, il s'avère que ces années font davantage référence au renforcement et à la rationalisation du pouvoir politique local dans l'acte d'urbanisation. Les années après-guerre ont permis à l'Etat de reprendre le flambeau dans un exercice de réponse urgente à de nouvelles problématiques sanitaires et sociales, et de développement métropolitain. Cette nouvelle orientation s'est traduite par un urbanisme jugé fonctionnaliste et technicien, à l'inverse d'une conception négociée avec les forces locales (habitants y compris).

Cependant, ce point de vue peut être nettement réinterprété si l'on considère l'action publique à l'origine de ces observations, non comme une incohérence dans ses dispositifs, mais plutôt comme la capacité à s'adapter à des évolutions des « *espaces géographiques* ». En effet, si les textes réglementaires évoluent rapidement, leur application stricte par les pouvoirs publics peut engendrer de nombreuses disparités dans le traitement des cas, le plus souvent particuliers. Patrice Melé (2008a) montre combien le zonage, technique de délimitation du droit des sols et des usages de l'espace, constitue un paramètre sur lequel la règle est détournée par les acteurs locaux pour en faciliter l'application. Autrement dit, une forme d'adaptabilité est nécessaire pour permettre une application, même négociée, de la règle d'urbanisme. Il s'agit autant d'une forme intentionnelle d'action publique que d'une absence d'efficacité des documents d'urbanisme. Gilles Jeannot (2000) illustre ce fonctionnement par les démarches adoptées dans les Directions Départementales de l'Équipement, lorsque celles-ci élaboraient les documents d'urbanisme pour le compte des collectivités : « *Dans cette approche, la règle est toujours une ressource première offerte au fonctionnaire de niveau moyen ou supérieur, susceptible d'être transgressée au nom d'arrangements avec les notables locaux. Ces arrangements, selon ce modèle, autorisent à la fois une plus grande autonomie des fonctionnaires en question et aussi une plus grande efficacité globale de l'action en permettant aux fonctionnaires territoriaux de coller aux réalités locales « représentées » par ces notables* ». A l'inverse, quand l'Etat se voit imposé un projet qu'il juge non-conforme, il utilise les règles les plus restrictives et difficilement contournables par les collectivités, en s'appuyant par exemple sur des normes techniques ou juridiques⁴⁷.

Cette réalité correspond à ce que Françoise Choay⁴⁸ et Pierre Merlin nomment la « *flexibilité de l'urbanisme* » (1996, pp.351-352) qui est définie comme la « *propriété des documents d'urbanisme qui caractérise leur aptitude à se plier aux circonstances. [...] Le souci d'introduire la flexibilité dans les plans d'urbanisme a cependant souvent conduit à des documents sans propositions précises, la flexibilité servant alors de masque à un désengagement des pouvoirs publics. [...] En fait, la conciliation de la prise en compte, dans la planification urbaine, des incertitudes de l'environnement et d'une nécessaire volonté d'intervention suppose une véritable réflexion prospective dont tiennent lieu, trop souvent, de simples projections ou, au contraire, des scénarios futurologiques* ». Pierre Lascoumes

⁴⁷ Pierre Lascoumes traite du risque « de confusion des pouvoirs » dans la décentralisation en analysant le rôle des DDE qu'il juge comme « un acteur décisif du processus de décision dans l'équation – développement – aménagement-protection » (1994, pp.276-277).

⁴⁸ Déjà en 1965, Françoise Choay dénonçait la crise de l'urbanisme : « *les systèmes de valeurs sur lesquels l'urbanisme repose en dernier ressort ont été masqués par l'illusion naïve et persistante d'une assise scientifique* » en opposant culturalisme et progressisme. - Choay, F., "L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie", Editions du Seuil, Essais. Points. N°108, Paris, 1965, 446 p.

(1994, p. 273) fait un constat similaire dans son analyse de l'action publique environnementale : « **En fait, pour les acteurs sociaux concernés, ce qui s'affiche au niveau central comme un projet n'est jamais approprié comme un ordre sanctionné. Il est immédiatement converti en termes de contraintes et de ressources, susceptibles d'être aussi bien aménagées que mobilisées selon leurs intérêts et leur degré de pouvoir. Cette étape d'appropriation est d'autant plus déterminante que tout projet d'action publique conserve, le plus souvent, un caractère flou et des dimensions lacunaires qui laissent aux acteurs sociaux, qu'ils soient publics ou privés, des marges d'initiatives considérables** ».

Cette analyse peut être mise en parallèle de la dimension incrémentale des politiques publiques présentée par Pierre Muller et Yves Surel (1998, pp. 124-126). Les échanges sociaux régis selon des mécanismes de marchandage et de négociation limitent fortement la prise de décision. Les alternatives de choix sont réduites (peu de scénarios), d'où le *statu quo*. Il se produit une « **intrication entre les objectifs et/ou les valeurs et/ou les dispositifs instrumentaux qui sont disponibles** ». L'agrégation des contraintes conduit à une séparation entre l'objectif idéal et les mesures concrètes programmées. Malgré tout, si les deux auteurs présentent une vision assez statique de la gouvernance, il existe des moments de nouvelle mobilisation de l'action publique. Ils emploient à cet effet le terme de « **fenêtre d'opportunité** » pour évoquer des mécanismes de rupture qui favorisent le changement ou la prise de décision effective. Cette fenêtre est caractérisée par des mécanismes de mandat que nous avons déjà évoqués dans le cadre d'un syndicat de SCOT, ou par des mécanismes de crise qui favorisent les changements de paradigme (1998, op. cit., pp. 143-146). Nous ajoutons aux deux points indiqués par les auteurs, les évolutions des normes. La loi SRU a représenté un tournant, tout comme les lois sur l'intercommunalité, etc. Sur le territoire bordelais, l'arrivée d'Alain Juppé a constitué une période de changement déterminante, et le projet de métropole millionnaire pourrait devenir une nouvelle étape majeure dans la configuration métropolitaine en débat.

Reconsidérer l'action avant ses résultats

Les règles ne sont pas l'unique cadre d'interprétation de l'action. Certes, les lois fournissent des obligations, des orientations ou des objectifs. Mais elles doivent être comprises comme un cadre d'interprétation dans lequel les acteurs locaux vont puiser pour accorder leur intervention (Commaille J., 2000). Xavier Desjardins et Bertrand Leroux l'ont montré en analysant les politiques de transports de plusieurs SCOT en France. Bien que les résultats paraissent décevants, il faut néanmoins revoir leur analyse par le biais de la coordination des politiques sectorielles contenues dans le document (Desjardins X., 2007; Desjardins X. et Leroux B., 2007).

Si les documents d'urbanisme sont communément critiqués, la sociologie de l'action publique permet de porter un autre point de vue. En repositionnant l'action publique d'un territoire dans son histoire, nous pouvons poser un regard plus distancié afin d'analyser les évolutions de la politique et non uniquement ses résultats. Pierre Lascoumes le traduit ainsi : « **Chaque politique relève d'un processus de type incrémental⁴⁹. C'est-à-dire qu'elle se crée et se transforme par une succession de changements de faible amplitude, d'avancées par essai-erreur, qui renouvellent les catégories de pensée, les formes de constructions des problèmes, les modes de réponse sociale et les types de mobilisation** » (Lascoumes P., 1994, p. 272).

Dans cette optique, nous considérons que la compréhension de l'intervention paysagère du SYSDAU doit se réaliser dans un processus de déconstruction, selon le principe de la sociologie compréhensive de l'action publique identifiée par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, en référence à des travaux américains (2007,

⁴⁹ Jean-Claude Thoenig utilise une notion voisine en évoquant « l'incrémentalisme disjoint » défini comme « une stratégie de décision que poursuivent les dirigeants et dont l'« intelligence » est produite par l'ajustement partisan mutuel ». In - Muller, P.; Leca, J.; Majone, G.; Thoenig, J.C. et Durand, P., "Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques", Revue française de science politique, vol. 46e année, n° 1, 1996, pp. 96-133.

pp.33-44). L'objectif de ce type d'analyse de l'action publique est de « **dégager des lois générales sur les processus d'action publique, sur les dynamiques créées, aussi inattendues soient-elles** ». L'intérêt est « **de rendre compte d'un ensemble d'activités d'appropriation, peu visibles mais déterminantes** ».

Ces observations nous encouragent à considérer une politique paysagère dans un SCOT autant par la mobilisation de l'action que par le contenu même de la politique. L'instrument SYSDAU n'est pas qu'une simple institution productrice d'un document de planification. Elle est aussi une structure cognitive créatrice d'une identité collective au sein de laquelle des logiques de pouvoir s'exercent. Par l'intermédiaire de ses leaderships, elle construit une mobilisation pour se légitimer. Ses logiques d'intervention configurent l'action (Muller P. et Surel Y., 1998, pp. 50-53). Pour comprendre le cheminement d'une politique, il est nécessaire de caractériser les modalités d'action qui ont autant d'importance que les orientations elles-mêmes, puisque nous constatons que la variable de correction n'est pas la règle mais l'action publique qui la régit. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès font état des effets potentiels des instruments. Ils créent « **des effets d'inertie qui rendent possible une résistance à des pressions extérieures** » (2004, op. cit., p.31). Nous pouvons le constater sur la structuration politique du SYSDAU. Le syndicat est devenu une plateforme de résistance des communes périphériques face à des logiques de regroupement intercommunal⁵⁰. La CUB (27 communes sur 93, mais près de 82% de la population du périmètre du SYSDAU) dispose de 50% des voix au sein du comité syndical. Rappelons que le SYSDAU a fait l'objet d'une forte mobilisation des 67 communes de sa périphérie en opposition à la centralité représentée par la CUB. Le 25 mars 1999, les représentants de ces communes se sont réunies à Cestas pour se constituer en une association soucieuse de veiller à leurs intérêts propres Cette mobilisation a été rééditée en 2009 à l'occasion du débat sur la métropole⁵¹ et une coalition de communes périurbaines s'est formée au sein du SYSDAU pour s'opposer à tout projet d'extension de la CUB⁵². Le SYSDAU s'est lui-même opposé (timidement) à la proposition de la nouvelle carte communale par le Préfet dans le cadre de la loi⁵³ de réforme des collectivités locales⁵⁴. Ce geste témoigne de l'expression d'une périphérie hostile à un élargissement statutaire de la CUB, qui elle-même semble dans l'incapacité de fédérer au-delà de ses limites. Ces tensions ont des répercussions sur le potentiel de mobilisation des acteurs et vont prédéterminer le niveau d'ambition qu'ils vont s'accorder (Marieu J., 1998). Dans cette logique, l'objet de l'instrument « syndicat mixte » dépasse largement celui de l'outil (le SD 2001). Le SYSDAU doit s'interpréter comme une structure de la « **problématisation** » qui permet à « **des acteurs hétérogènes de se retrouver sur des questions qu'ils acceptent de travailler en commun** », dans son format d'intercommunalité. L'analyse de la planification que nous avons présentée ci-dessus est également transposable aux différentes structures de coopération intercommunale. Patrick Moquay (1998) illustre en détail comment à partir des textes de lois régissant ce regroupement intercommunal, les acteurs se saisissent d'une forme technique ou instrumentale de coopération pour y inscrire leurs stratégies. Il fait le constat qu'il existe peu de règles définies malgré un corpus réglementaire qui sectorise l'intercommunalité. Celle-ci prend la forme juridique pour s'inscrire dans une réalité administrative, mais son fonctionnement est avant tout régi par les sociétés locales et les valeurs qui les mobilisent, ainsi que par un impératif politique et technique. Cet impératif peut être pragmatique et précéder les valeurs de coopération. L'auteur précise que c'est cette organisation de

⁵⁰ Le quotidien Sud-Ouest se fait l'écho régulier des tensions qui s'exercent sur ce sujet. Le dernier en date a eu lieu à l'occasion de la présentation d'une proposition de carte intercommunale par le préfet de la Gironde. Le projet visait l'extension de la CUB essentiellement sur ses parties Ouest et Sud - Faure, P., "Les enjeux du grand Bordeaux", Sud-Ouest, 1er juillet, 2009, - SYSDAU, "Communiqué du SYSDAU du 4 mai 2011", 2011, 1 p, - Vigneaud, J.-P., "La CUB XXL? C'est non!" Sud-Ouest (8 avril), 8 avril, 2011..

⁵¹ - Gilles, J.-B., "Métropole : Les maires de la périphérie de la CUB craignent pour l'identité de leur territoire. Le manifeste de Cestas", Sud-Ouest, 11 septembre, 2009. et - Guittou, G., "La métropole divise la gauche", Sud-Ouest, 18 septembre, 2009.

⁵² Cf. l'article du quotidien - W.D., "Motion anti-métropole. Le Conseil de la communauté de communes écrit au préfet", Sud-Ouest, 28 avril, 2011.

⁵³ Loi de réforme des collectivités territoriales n° 2010-1563 du 16 décembre 2010. Cette loi favorise la constitution de métropoles et de pôle métropolitain en remplacement des syndicats mixtes amenés à disparaître. Cette évolution réglementaire peut conduire les acteurs à mobiliser un nouvel instrument d'action sur le périmètre de l'actuel SYSDAU. Par ailleurs, la création des conseillers territoriaux d'ici 2014 va reconfigurer les relations entre les régions, les départementants et les communes.

⁵⁴ - SYSDAU, "Communiqué du SYSDAU du 4 mai 2011", 2011, 1 p.

coopération qui fait d'un espace (la métropole bordelaise dans notre cas) un territoire : « **le territoire de l'intercommunalité n'est pas un territoire donné, mais un territoire appelé – dans tous les sens du terme – ; les acteurs vont le chercher, pour l'inclure dans leur argumentaire. C'est aussi un territoire activement reconnu et désigné, dénommé – et c'est cette opération qui fait d'un espace un territoire, en affectant à l'espace un sens, en l'incorporant dans le jeu du social, et dans le jeu du pouvoir** » (p. 81). Si l'objectif du SYSDAU est la production d'un projet de territoire métropolitain (sa seule compétence en réalité), il ne faut pas oublier qu'il est d'abord animé par un ensemble d'intercommunalités et de communes aux enjeux et intérêts disparates voir opposés.

Philippe Estèbe (2008) explicite les attitudes des intercommunalités sur les espaces métropolitains (qu'il nomme « **régimes** »). Dans le bordelais, les « **clubs périphériques** » constitués d'intercommunalités périurbaines se spécialisent (cadres, entreprises, activités, etc.). Ces intercommunalités sont en interaction avec l'intercommunalité centrale (hétérogame), elle-même constituée de communes très disparates, intégrant souvent de nombreuses inégalités sociales et polarisant l'ensemble du territoire (logements sociaux, populations pauvres). Cette intercommunalité centrale vit dans la tension par son hétérogénéité interne. De la même manière que les rapports entre centralité et périphéries se vivent dans une échelle supplémentaire de tensions.

Le SYSDAU est donc avant tout, un espace politique complexe de négociation et de coopération. Le contenu du SD 2001 est le résultat de cette coopération, quelle que soient sa pertinence et sa cohérence. De ce point de vue, il est nécessaire de considérer la politique paysagère du SD 2001 comme la résultante et comme le révélateur de cette coopération. Il ne s'agit pas alors de la considérer dans ce qu'elle devrait être selon une approche conceptuelle idéale, mais dans ce qu'elle est selon l'analyse d'une réalité sociale et politique du territoire du SYSDAU. Nous définissons ainsi notre objectif d'évaluation de la politique paysagère comme la recherche des modes de mobilisation et de l'efficacité de l'action publique sur l'objet de la planification stratégique. Nous nous appuyons sur les expertises paysagères réalisées par les acteurs. Malgré notre compétence initiale de paysagiste, nous ne revenons pas sur l'expertise initiale réalisée par l'agence Follea&Gautier et nous la considérons comme l'expression d'une commande d'acteurs qui sert de référentiel à l'évaluation de la politique paysagère.

Sommes-nous en présence d'une politique publique de paysage ?

La politique paysagère du SD 2001 correspondrait à une politique systémique et non « balistique » pour reprendre Pierre Lascombes (1994). Mais à cette étendue systémique, ne correspond pas obligatoirement la typologie d'action politique nécessaire pour faire de l'intentionnalité paysagère du SYSDAU, un système d'action sur les paysages. Pour l'auteur, une action publique ne peut être qualifiée de - politique publique - uniquement après en avoir fait l'évaluation : « **Parler de politique de l'environnement ou de la santé, c'est en fait rationaliser des séquences d'action ambiguës, aux significations divergentes, aux structures vacillantes et aux effets confus. [...] Elles sont fondées sur des référents flous et poursuivent des buts hétérogènes. Leurs techniques d'action sont aléatoires et les choix s'opèrent de façon pragmatique, par essai-erreur, sous la pression de la nécessité et du temps. Enfin, la mobilisation qu'elles impulsent est soumise à de fortes variations, le degré d'engagement des acteurs impliqués varie amplement selon les contextes et les conjonctures. Le processus de mise en œuvre est soumis aux positions fluctuantes des décideurs et de leurs auditoires** » (p. 269) ; et de rajouter : « **La question n'est sans doute pas de savoir s'il existe, ou non, une ou des politiques dans tel ou tel domaine. Il est plutôt de savoir si tel bricolage, telle machinerie non mécaniste dans**

l'action publique a pu créer une dynamique intellectuelle et pratique suffisante pour autoriser à parler de politique, au sens d'entreprise publique d'intégration et de changement. En fait, l'existence d'une politique ne prend vraiment forme qu'à travers les discours mêlés qu'elle suscite, discours de légitimation et de critique, de promotion, de réforme, d'évaluation et de contestation » (p. 270)⁵⁵. Cette description de Pierre Lascoumes est variable, puisqu'il accepte l'idée que la diversité des significations et des intérêts des acteurs en présence fait qu'une politique « *peut se cantonner avec efficacité dans le déploiement de « machineries verbales* ». *On parle alors plus classiquement de « politique d'affichage* ». *La construction à faible coût de « problèmes » environnementaux sur des enjeux de fausse évidence, tel le paysage, s'y prête particulièrement bien* ». Sa définition de « politique publique » est donc extensive et critique vis-à-vis de l'action publique paysagère⁵⁶. Par notre démarche d'évaluation, nous souhaitons apporter des clarifications en ce qui concerne l'engagement des acteurs du SYSDAU sur le paysage et apporter une réponse à l'analyse de Pierre Lascoumes. Toujours selon cet auteur, « *On peut aujourd'hui avancer une lecture qui rompe encore davantage avec les conceptions essentialistes des politiques publiques. On considérera dès lors qu'il n'y a jamais véritablement de « politique » préconçue de façon systématique, mais plutôt des ajustements progressifs d'intérêts et de projets auxquels concourent de façon indissociable les systèmes d'action publics et privés qui préexistent, qui en expliquent en très grande partie aussi bien la genèse que les formes de concrétisation ultérieures. De même qu'une langue n'existe socialement que lorsqu'elle est parlée, de même une politique ne prend forme que dans sa mise en œuvre. Pas plus que nous ne pouvons assimiler l'action verbale à l'existence d'un dictionnaire, ou réduire, l'expression orale à la lecture des traités de grammaire, il n'est possible de penser les politiques publiques à travers le lurre des seuls actes de la puissance publique. Ce n'est qu'après coup, dans un regard rétrospectif ou évaluatif, qu'il est possible de dire si telle impulsion, tel ensemble de décisions, tel projet, indépendamment de son origine, ont fait ou non « politique* » (p.271). L'évaluation de l'action publique est selon l'auteur nécessaire pour sa qualification de politique publique. C'est en fait une distanciation qui est suggérée. Nous adoptons préalablement à notre recherche le point de vue de Pierre Lascoumes pour vérifier en fin d'expérimentation selon quels registres et selon quels degrés il est pertinent de qualifier l'action paysagère du SYSDAU comme une politique publique de paysage.

1.1.2 - Les logiques économiques sous-jacentes de la planification

Les pratiques en matière de planification sont en partie conditionnées par les réalités socio-économiques des territoires. L'action publique ne peut s'en détacher. Comme cela a été démontré par Gabriel Lecat (2004), les élus des communes ont besoin de planifier leur développement afin d'en maîtriser les effets, notamment en ce qui concerne les relations entre la spéculation foncière et les valeurs aménitaires⁵⁷ qui

⁵⁵ Patrice Duran propose une analyse similaire en 2000, à l'occasion d'un séminaire à Albi sur l'évaluation des politiques publiques et du paysage. Nous constatons ainsi une convergence d'analyse entre politiste et sociologue, introduisant l'intervention paysagère dans un cadre d'analyse de l'action publique et des politiques publiques. Cf.:- Duran, P., "Connaissance et action publique, l'évaluation comme savoir pratique", in Actes du séminaire d'Albi « Politiques publiques et paysages », CEMAGREF-MATE, 2000, pp. 33-43.

⁵⁶ Pierre Muller et Yves Surel proposent une définition plus tranchée : « *Pour qu'une politique publique existe, il faut que les différentes déclarations et/ou décisions soient réunies par un cadre général qui fonctionne comme une structure de sens, c'est à dire qui mobilise des éléments de valeur et de connaissance, ainsi que des instruments d'action particuliers, en vue de réaliser des objectifs construits par les échanges entre acteurs publics et privés* », in Muller, P. et Surel, Y., 1998, pp. 18-19.

⁵⁷ Les aménités sont « *des structures uniques, naturelles ou construites par l'homme telles que la flore et la faune, les paysages cultivés, le patrimoine historique, voire les traditions culturelles. Elles se distinguent des caractéristiques ordinaires de la campagne car elles sont*

s'y superposent. Les communes adoptent des stratégies de développement sur le long terme en tentant de lisser les investissements liés à l'expansion de la population. Le zonage apparaît donc comme un moyen de contrôle de cet investissement⁵⁸ (Renard V., 2006a; 2006b). La maîtrise du rythme de l'urbanisation (par l'expansion) apparaît alors comme une stratégie par défaut, basée sur un modèle général où les élus se sentent obligés sans cesse de générer une croissance démographique de renouvellement et de rajeunissement de la population pour faciliter et légitimer la gestion communale (PUCA, 2001).

1.1.2.1 - Le zonage, un outil de gestion foncière pour l'action publique

L'analyse économique du zonage dans les documents d'urbanisme témoigne de stratégies sous-jacentes destinées à gérer les finances locales et à satisfaire le plus grand nombre des requêtes individuelles. Ces stratégies interviennent en opposition avec les orientations affichées des documents d'urbanisme (vers le développement durable) et contenues dans la loi.

Plusieurs écoles de pensées existent et placent les objectifs de zonage selon les approches suivantes. Nous nous inspirons des travaux de Gabriel Lecat (2006, pp. 124-145) pour en illustrer le propos :

Le zonage fiscal : qui se divise en trois classes ('classical view', 'benefit view', 'new view') issues de la différenciation des mécanismes de valorisation de la rente foncière (inélasticité, mobilité et fixité de la taxation, mobilité et variabilité de la taxation par juridiction), et des effets des taxes qui leur sont assujetties. Mais ces théories prennent corps uniquement dans un cadre de zonage, qui induit inéluctablement une gestion quantitative du potentiel foncier (qui peut être limitative), renforçant ainsi les tensions et les conflits sous-jacents.

La théorie de la capitalisation foncière : elle est due au mécanisme de différenciation de la valeur foncière en fonction de la nature des terrains (proximité, cadre, pente, sols, etc.). Cette conception « *équilibrante* » permet « *au niveau d'utilité des résidents d'être maximisé et à la population de chaque ville d'être optimale* » (p. 127). Cette vision a pour inconvénient d'engendrer une politique de régulation de l'offre foncière selon un mécanisme de congestion. L'augmentation des prix des terrains, en bordure de paysages valorisants, limite la capacité des ménages et entraîne des phénomènes de ségrégation. Cette théorie implique une nécessaire croissance démographique, en optimisant le volume de population par rapport aux dépenses publiques. Ceci sous-entend que la dynamique d'accueil de nouvelles populations permet de favoriser l'amortissement des dépenses publiques et de limiter l'augmentation de la taxation. Mais elle conduit à une consommation linéaire⁵⁹ du foncier favorisant l'étalement urbain. La fiscalité des collectivités est donc au cœur des problématiques d'étalement urbain. Elle est jugée inadaptée à la réalité des besoins de financement de l'aménagement. Par ses mécanismes, elle peut avoir des effets inverses aux enjeux du développement durable, en encourageant l'étalement urbain au lieu de favoriser la densification (Jegouzo Y., 2009).

reconnues comme précieuses, ou, en termes économiques, exploitables. Il s'agirait alors de lieux et de traditions dont certains individus ou la société dans son ensemble peuvent tirer une utilité » - OCDE, « Cultivating rural amenities », OECD publishing, 1999, 113 p.

⁵⁸ Les résultats de l'appel à projet du PUCA, intitulé « La citoyenneté urbaine : forme d'engagement et enjeux de solidarité » - (programme « Le gouvernement des villes et la fabrique du bien commun – Citoyenneté et décision urbaine » - décembre 2007) montrent l'impact de la fiscalité locale dans les modes décisionnels et d'implication des citoyens à la vie des institutions. Ce facteur, bien que prépondérant, constitue une voie de recherche importante pour la compréhension des facteurs décisionnels des individus dans les choix de localisation résidentielle.

⁵⁹ La consommation linéaire du foncier induit un développement proportionnel de la consommation foncière vis à vis de la croissance démographique (avec un seuil de 1/1). Ce schéma proportionnel correspond à des typologies d'étalement urbain. Une consommation non linéaire correspond à une dynamique de densification.

Le zonage de monopole : qui permet soit « *d'accroître les prix fonciers par une raréfaction de l'offre de lots de petites tailles, soit d'exiger des nouveaux résidents une contribution fiscale supérieure au niveau de production optimale des biens publics locaux* ». Il traduit « *une pratique monopolistique du zonage fiscal par la réduction des quantités offertes de terrains urbanisables* » (p. 132). Cette vision de la dynamique de zonage nous intéresse particulièrement, car dans un contexte de planification (surtout à l'échelle des PLU), il semble évident que les enjeux de ce zonage résident dans la réponse aux intérêts⁶⁰ particuliers. Dans ce contexte, la définition des agents reste variable en fonction des caractéristiques du territoire. Le zonage, qui ouvre largement le foncier à l'urbanisation, participe d'une dynamique d'ensemble qui va permettre la satisfaction des propriétaires rentiers, des locataires (souhaitant une baisse des loyers) et des promoteurs (souhaitant obtenir un accès facilité au bien). Le zonage apparaît alors comme un outil de régulation qui doit être analysé non pas sur un seul document mais sur l'évolution des versions du document d'urbanisme. C'est ainsi que l'on peut observer quelle est la relation entre les prévisions de croissance démographique, l'évolution des surfaces urbanisables ainsi que leur localisation. Ce mécanisme d'expansion participe également du mécanisme de valorisation de l'investissement dans les biens publics. Il s'agit donc d'une forme de développement qui fait consensus, lié à la notion d'électorat et de réponse aux intérêts locaux.

Cette théorie utilise les composantes du zonage fiscal (dynamiques de valorisation du foncier dans le capital) et les relations entre décideurs publics et communautés d'intérêts pour expliquer la dynamique de zonage. Mais l'observation de la préférence des intérêts économiques tend à limiter l'intérêt du zonage par « *l'abandon de l'hypothèse de bienveillance des autorités locales* » (p. 134). Alors que la puissance publique aurait un rôle essentiel de correction des échecs du marché, Gabriel Lecat cite Philippe Bernard (2000) qui rappelle qu'« *elle demeure silencieuse sur un aspect essentiel de la collectivité qu'elle doit gérer: sa dimension souhaitable* » (p. 132). L'effet régulateur attendu des collectivités n'est pas observé par les économistes qui attribuent l'action de la puissance publique en faveur des communautés d'intérêts (en l'occurrence foncières et/ou immobilières).

L'analyse par le zonage de monopole semble la plus appropriée au modèle de fonctionnement de la planification en France. Quatre « modèles de contrôle politique » sont identifiés :

- Le modèle des groupes de pressions, représenté par les associations de défense de l'environnement, les syndicats interprofessionnels, etc. ; ils sont insérés, pour certains, dans les SCOT et les PLU en tant que « personnes publiques associées » (cf. l'article L. 121-4 et L. 300-2 du code de l'urbanisme).
- Le modèle de l'élu, cherchant à « *maximiser une fonction d'intérêt qui lui est propre* » (p. 135). Il s'agit essentiellement des recettes fiscales, liées au niveau de compétence de la collectivité. Cette observation est à replacer dans un contexte plus large où les fonctions intercommunales changent les relations en complexifiant les jeux de pouvoirs et de pressions entre les élus eux-mêmes. Les communes les plus riches, situées au cœur des agglomérations ou des unités urbaines, ne disposent que de peu de potentiel foncier pour leur développement. Ce sont donc les communes périphériques qui vont détenir les clés de leur développement en favorisant les dynamiques foncières. Au-delà de cette simple observation, le contexte beaucoup plus

⁶⁰ L'analyse d'Alain Favre apparaît à ce titre pertinente pour introduire l'idée que les mécanismes de pression des groupes d'intérêts constituent des systèmes de gouvernance « *implicites* » qui conditionnent les gouvernements locaux, voire « *les gouvernements* » d'une certaine façon. Cette analyse revient à spécifier que l'intervention démocratique se résume aux pressions exercées par des individus, les « *secteurs actifs de la société* », disposant d'intérêts (essentiellement fonciers) et qui les font valoir à travers des mécanismes d'influence vis à vis des élus. Cf. - Favre, P., « *Qui gouverne quand personne ne gouverne ?* » in Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca, Presses de Sciences Po « Académique », 2003, pp. 257-271.

complexe de gouvernance et de gestion des documents de planification, toutes échelles confondues, tend à démultiplier les enjeux fonciers. Car, à une échelle intercommunale, les enjeux du renouvellement urbain induisent des politiques sectorielles qui augmentent la fiscalité des collectivités (transports publics, développement des services, politique foncière, etc.). Sur notre territoire d'étude, les communes périphériques ont longtemps joué le jeu du développement économique en laissant à la CUB les investissements métropolitains structurants.

- Le modèle de l'électeur médian, qui va privilégier une politique intégrant au mieux les dépenses communales en rapport avec son revenu. Face à cet enjeu pour les élus, il faut également considérer la demande sociale influencée par trois grands facteurs (la dynamique sociodémographique très positive autour des agglomérations, le développement de la mobilité, la demande foncière des entreprises (Piron O., 2006a). Les communes périphériques vont profiter de leurs faibles taux des taxes foncières comparativement aux communes centrales qui doivent couvrir l'investissement de services d'envergure métropolitaine. De ce fait, la limite de la CUB est une limite fiscale motivant les ménages à s'extraire de son périmètre.
- Le modèle hiérarchique, difficilement applicable dans le contexte français, car les collectivités disposent d'une autonomie dans leur compétence d'urbanisme, au titre de la loi de décentralisation de 1983. Il n'y a pas de collectivité de tutelle imposant son autorité en matière d'urbanisme.

Le zonage d'exclusion : il traduit les stratégies de résidents qui refusent l'évolution de leur environnement spatial, désireux de le conserver dans ses caractéristiques initiales (qualité des espaces et des paysages, vue panoramique, etc.). Il faut le considérer comme un capital lié à l'investissement immobilier résidentiel (impact économique de la valeur paysagère). Ce zonage d'exclusion peut correspondre également à l'objectif d'écarter certaines populations qui présentent pour les riverains, une modification importante de leurs critères de voisinage. Plus communément, le zonage par l'exclusion correspond à l'effet « Nimby » caractéristique des stratégies de maîtrise du cadre de vie. Ces stratégies sont présentes dans le cadre des projets industriels, de transports à proximité de lieux de résidence mais également lors des débats relatifs aux nouvelles constructions résidentielles. Il s'agit alors de s'opposer à la construction d'immeubles hauts, de règlements autorisant la densité, à la conception d'entités résidentielles collectives ou sociales, ou de tout autre projet perçu négativement (implantations industrielles, activités potentiellement polluantes, etc.). Ce zonage par la discrimination apparaît souvent sur les territoires périurbains et impacte fortement les orientations des documents d'urbanisme.

Les économistes considèrent donc le zonage d'exclusion comme une composante inhérente aux équilibres fiscaux des communes. Elles sélectionnent les nouveaux habitants en limitant la ressource foncière à des fins de rentabilité des équipements publics pour chercher à maîtriser leur développement. Ce type de zonage est donc associé au zonage fiscal qui, par un pouvoir de monopole de la puissance publique, sélectionne implicitement les populations dont les revenus sont en adéquation avec les exigences de gestion des biens publics de la commune d'accueil (seuil plafonné de développement démographique, hausse du prix du foncier, recettes fiscales, etc.).

En conclusion de ce paragraphe, nous retenons qu'un document d'urbanisme peut contenir plusieurs types de zonages à la fois dans l'espace et dans le temps, à travers les révisions et modifications de PLU. Le marché de l'immobilier et foncier est un paramètre mal connu, trop peu évalué pour comprendre ses répercussions

dans l'action publique. Cependant, ces pressions fiscales traduisent des stratégies politiques et des règles économiques pouvant prédominer la question paysagère.

1.1.2.2 - Les enjeux de la construction

Ces observations des dynamiques foncières sont également à corréliser avec les enjeux de la politique de ville et des besoins en matière de logement. En 2007, l'Etat a estimé les besoins à 400 000 nouveaux logements. Les crises du logement qui se succèdent ne constituent pas un facteur de limitation de la tension sur les marchés (Piron O., 2006c). Didier Vanoni illustre cette idée, en montrant combien les politiques de l'habitat sont à l'origine de la crise générale du logement. Ces politiques favorisent des conceptions trop restreintes à la commune, sans convenir d'une connaissance à l'échelle de l'agglomération qui permettrait une planification optimisée des logements vacants et une densification de l'offre en centres urbains (Vanoni D., 2007). Il conclut en proposant une intégration « ***de la thématique de l'aménagement du territoire dans la recherche de solution à la crise du logement*** ».

Bien que ce type de proposition paraisse logique et cohérent, adopter un discours de maîtrise de l'étalement urbain et de développement de l'habitat pour répondre à ces enjeux constitue un exercice difficile dans le cadre des documents d'urbanisme (Renard V., 2011). Car cette vision large de l'agglomération nécessite une organisation adaptée des périmètres de gouvernance. Des exemples français sont souvent cités, tels que le SCOT de la Communauté d'Agglomération de Montpellier⁶¹ ou de Rennes Métropole. Ces périmètres présentent une convergence des horizons politiques et favorisent une adhésion plus forte des élus à des projets ambitieux (Masboungi A., 2005; Volle J.-P. et Bernie-Boissard C., 2008). Sur des territoires aussi fragmentés que le périmètre du SYSDAU, les élus communaux tiennent à conserver leur pouvoir décisionnel en matière de politique de développement et ne souhaitent pas que leur territoire soit spécialisé au nom de la rationalisation des fonctions (territoire habité, territoire agricole, territoire naturel...). Chacun revendique le droit au développement et à la croissance démographique et économique. Les documents d'urbanisme et le zonage plus précisément constituent des terrains de négociations et de consensus entre acteurs, au sein desquels les élus doivent trancher en fixant les limites spatiales pour déterminer les potentialités foncières. Cette analyse du lien fiscalité-zonage montre que l'action publique se trouve confrontée aux injonctions réglementaires en tentant de répondre à des enjeux socio-économiques liés au foncier (Castel J.-C., 2010).

L'ouverture à l'urbanisation, même potentielle, de grandes zones semble constituer une réaction d'adaptation par anticipation ou une réaction prévisionnelle. Cette observation nous conduit à identifier une relation importante entre les politiques sectorielles composant les SCOT et les PLU, et les politiques de paysage selon un fonctionnement systémique. Car la politique paysagère n'est pas le seul fruit d'un déterminisme basé sur une rationalité paysagère ou un raisonnement mû par une sensibilité et une intentionnalité paysagère. Elle réunit un ensemble de décisions influencées plus ou moins directement par de multiples paramètres parfois très éloignés de préoccupations paysagères, telles que les stratégies de mobilisation des partenaires, les enjeux fonciers, techniques, politiques, économiques, etc.

⁶¹ Un des objectifs ambitieux du SCOT de l'agglomération de Montpellier a consisté à adopter un principe de réduction de moitié de la consommation des espaces destinés à l'urbanisation.

I.1.3 - Des plateformes de conflit et de défense des territoires

Les documents d'urbanisme sont des plateformes conflictuelles dans lesquelles les élus doivent arbitrer.

En effet, le SCOT intègre une dimension plurisectorielle par la multiplication de principes généraux et de principes secondaires inscrits dans le code de l'urbanisme. Ces principes sont basés sur une notion d'équilibre entre des dualismes de l'aménagement du territoire :

- « Préserver » contre « développer »,
- Lutter contre les ségrégations socio-spatiales par la mixité urbaine,
- Satisfaire des besoins présents et futurs en matière d'habitat et lutter contre l'étalement urbain.

I.1.3.1 - La gouvernance en tension

La structuration même des entités juridiques porteuses des SD et des SCOT constitue un premier palier à dépasser pour réaliser ces documents. Les syndicats mixtes fermés ou ouverts sont constitués de représentants communaux et intercommunaux dont le mandat n'est pas issu d'un vote direct. Le risque que le projet de SD ou de SCOT ne soit qu'un « **compromis prudent** », au lieu d'un projet audacieux, est donc important (Lebreton J.-P., 2004a). Jean Marieu (1998) le confirme en définissant la CUB comme « **ville sans projet** ». Sur la base d'une gestion consensuelle et négociée de la gouvernance locale, les projets se sont construits timidement, sans leadership fort. Il y reconnaît que le périmètre politique, qui serait à la hauteur des enjeux du territoire, est celui du schéma directeur ; tout en indiquant que le syndicat, qui en a la charge, n'est sans doute pas en mesure de l'assumer par son portage politique de l'époque. Il dénonce la construction de règles de représentativité politique qui permettent davantage de surveiller son voisin que de s'engager dans des démarches réellement ambitieuses.

Le code de l'urbanisme énonce des principes à respecter dans les documents de planification. Cet ensemble de principes est géré, sur un même espace, par les élus qui ont à éclairer des contradictions politiques et sociales. Les territoires périurbains sont parmi les plus représentatifs de ces situations de conflits, où les associations militent généralement pour une gestion environnementale forte, les particuliers et le monde économique pour une prise en compte de leurs intérêts fonciers et individuels. Les maires sont donc confrontés à cette difficile gestion du document d'urbanisme, dans lequel le projet de territoire peut devenir secondaire face aux risques de contentieux récurrents. Les travaux de Romain Melot sur le contentieux des documents d'urbanisme illustrent cette situation. Il qualifie cette dualité des objectifs assignés comme « **la traduction dans les dispositifs juridiques de la conception maximaliste du droit de l'aménagement consacré par la loi SRU** ». Il complète son analyse en reprenant l'interprétation faite par Pierre Lascoumes de cette conception maximaliste comme : « **l'ajustement, plus ou moins stable, d'intérêts sociaux divergents, et parfois contradictoires, sous l'arbitrage de l'autorité publique**⁶² » (Melot R., 2008). Autrement dit, ce que le document d'urbanisme ne permet pas d'arbitrer, le juge le fera. Cependant, pour éviter l'annulation du document, les acteurs limitent leur engagement dans la définition de l'action et évitent, si possible, les confrontations, controverses ou polémiques mobilisant la société civile.

⁶² - Lascoumes, P., "L'éco-pouvoir. Environnements et politiques", Editions "La découverte", Série Ecologie et Société, Paris, 1994, 318 p. (page 275 en particulier).

Faut-il en déduire que le document d'urbanisme, objet de compromis, a été mal conçu ? Que le projet qu'il porte n'est pas compatible avec la totalité des intérêts présents sur un territoire ? A l'évidence, c'est le cas. Mais avant de conclure aussi rapidement, il nous faut mieux comprendre le fonctionnement du jeu d'acteurs. Ces outils de planification ont une dimension géopolitique. Le SCOT représente un territoire et une organisation territoriale : centralités, périphéries, noyau, satellite, etc. Cette organisation est la déclinaison des stratégies intrinsèques et coordonnées des acteurs. La planification est au cœur d'un agencement de la gouvernance territoriale. Et les paysages disposent d'un potentiel « politique » considérable. Non seulement, ils permettent de porter un regard sur les modèles de développement antérieurs et mettent en défaut l'action publique ; mais par leur mise au débat, ils suscitent les passions, l'engagement et la mobilisation (Fortin M.-J., Devanne A.-S. *et al.*, 2010; Sgard A., Fortin M.-J. *et al.*, 2010).

1.1.3.2 - La défense des intérêts

Philippe Subra dépeint les évolutions des conflits liés à l'aménagement du territoire comme la résultante de « **la crise du modèle français** » (2007). Il y décortique notamment les conflits liés à la défense de l'environnement et à l'effet « Nimby »⁶³. Deux populations agissent en confrontation de la décision publique selon une défense de valeurs environnementales aux intérêts divergents. Les défenseurs de l'environnement interviennent au nom de l'intérêt général, tandis que les « nimbistes » agissent pour leurs propres intérêts en s'appuyant sur les revendications des défenseurs pour mieux faire valoir leurs attentes. Ces conflits se cristallisent sur les documents d'urbanisme qui en constituent souvent le support et ils constituent également un paramètre décisionnel important pour les élus en charge de l'urbanisme. Ces derniers défendent leur intérêt économique pour maintenir ou développer un tissu d'activité performant, contribuer ainsi à l'image dynamique et attractive de la ville. Mais ils défendent aussi des modèles résidentiels plébiscités par leur population, qui vont répondre à plusieurs intérêts, telle que la défense du patrimoine résidentiel mis en place selon l'effet « Nimby », ou attirer une population détenant un certain niveau de revenus répondant plus facilement aux enjeux de gestion communale. On veille alors à privilégier les habitations individuelles sur des grands lots, et de faible densité. De ce fait, le développement de politiques environnementales, y compris paysagères, s'en trouve potentiellement limité (Davodeau H., 2005b). Ces tensions et ces systèmes de conflits sont décrits par François Hulbert ; il les englobe dans le terme de « **géopolitique urbaine** » lorsqu'ils sont ramenés à la gestion de la ville. Il y décrit le développement évident de la multiplicité des échelons décisionnels qui se rapprochent du local : le combat y est quotidien et non plus seulement présent sur les grands sujets (Hulbert F., 2009).

1.1.3.3 - L'étalement urbain : entre demande sociale et mécanisme fiscal

Parmi les enjeux paysagers récurrents dans la planification française, celui de l'étalement urbain apparaît systématiquement, que ce soit dans une lecture identitaire, patrimoniale, sociologique ou fonctionnelle des zones périurbaines, depuis presque quarante ans. L'étalement urbain ou la périurbanisation sont des concepts et des dynamiques polymorphes (Roux E. et Vanier M., 2008) de développement territorial depuis longtemps décriés (Chassagne M.-E., 1977; Chassagne M.-E. et Renard V., 1981; Roux E. et Vanier M., 2008). Les

⁶³ Nimby : de l'anglais "Not in My Back Yard" (Pas dans mon jardin).

analyses effectuées par des chercheurs tels que Bertrand Hervieu et Jean Viard (1996) ou Jean-Didier Urbain⁶⁴ (2002), montrent que certaines dynamiques d'évolution des paysages replacent ces enjeux présents dans les documents de planification dans un contexte de conflit entre des objectifs collectifs et des vellétés individuelles. Ces dernières sont liées au cloisonnement et à l'individualisation de l'espace par le mode d'habitat pavillonnaire. Ces tendances se pérennisent⁶⁵ et constituent un modèle dominant enfermant tout un segment de marché d'une population économiquement rejetée ou insatisfaite du centre urbain (Semmoud N., 2003).

Le développement d'analyses territoriales et l'introduction d'indicateurs dans l'évaluation des politiques ont permis de mettre en lumière certaines évolutions. Le phénomène massif d'étalement urbain a montré que les citoyens avaient un besoin de nature lié à un contexte particulier (Donadieu P., 1998; Luginbühl Y., 2001):

- un engorgement des centres urbains,
- une absence ou une offre de nature insuffisante (parcs, jardins...) et d'aménités dans les villes,
- une inaccessibilité des marchés immobiliers.

Ce phénomène d'étalement, inséré dans une logique de croissance des unités urbaines, a été perçu dans un premier temps comme la construction d'un espace de transition entre la ville et la campagne. L'investissement des collectivités dans les politiques de paysage (chartes, plans, contrats...) a mis en évidence l'émergence d'une fonction aménitaire et sociale des espaces agricoles (Fleury A. et Donadieu P., 1997) et périurbains (Ribot C., 2000). Ces espaces deviennent des paysages en tant que cadre de vie et reflètent une demande sociale très forte. Leur multifonctionnalité est le support d'une économie résidentielle et de loisirs difficile à estimer, mais qui généralisée à l'espace européen, constitue l'un des éléments d'appui de la mise en œuvre de la nouvelle Politique Agricole Commune (Fischler F., 2002). Cette économie résidentielle constitue également une activité plébiscitée non seulement par les promoteurs, mais plus tacitement par les exploitants agricoles soumis à de réelles dualités, partagés entre le souhait de pérenniser leur activité, et le besoin de se constituer un capital ou une rente foncière facilement mobilisable. Les analyses croisées d'agronomes et de géographes montrent également que le jeu de la spéculation foncière des surfaces agricoles répond à un mécanisme d'anticipation du développement urbain, dans lequel la part aménitaire des paysages constitue un facteur non négligeable (Napoléone C., 2002). Ces travaux montrent que l'on pourrait théoriquement anticiper les dynamiques d'inflation et de mutation du rural à l'urbanisable par une analyse qualitative des paysages rendus accessibles par les axes de déplacement (Gaschet F. et Pouyanne G., 2009) et par la mise en évidence des mécanismes d'anticipation de cette mutation (Geniaux G. et Napoléone C., 2007). Ainsi, l'évolution des paysages ne peut seulement être imputée aux documents d'urbanisme dans leur interventionnisme, car les analyses économétriques de la rente foncière montrent clairement les interactions possibles entre des structures du parcellaire agricole de faible taille, des proximités spatiales aux systèmes de transports et d'échange, et les paramètres d'attractivité urbaine pour les ménages. Il en ressort que l'on peut identifier les différents leviers d'action pour limiter la mutation des terres agricoles à l'urbain en abordant les enjeux fonciers de l'agriculture (Peres S., 2009).

⁶⁴ Le regard d'anthropologue de Jean-Didier Urbain apporte une lecture pertinente des usages et des comportements qui président au désir de la maison individuelle.

⁶⁵ Le Monde, « Après l'exode rural, l'exode urbain ? », 4 juin 2006.

En ce qui concerne notre territoire d'étude, nous constatons la réalité de ce phénomène puisque ce processus de consommation de l'espace agricole s'étend au-delà des couronnes périurbaines des agglomérations pour se généraliser au cœur même des territoires ruraux. Les statistiques de la SAFER Aquitaine montrent que la part des acquéreurs non agriculteurs du foncier agricole est passée de 70 à 80% des ventes de 2003 à 2006 sur les trois départements littoraux de l'Aquitaine (SAFER-Aquitaine Atlantique, 2007). Les valeurs correspondantes ont augmenté de 55% et le volume des surfaces acquises de 19% durant l'intervalle de trois ans. Ces données permettent de constater que les outils de planification actuels, sont soit inexistantes, soit leurs actions sont inefficaces. D'ailleurs, une des orientations du projet de loi Grenelle II⁶⁶ est de systématiser la constitution de SCOT (renforcés sur le plan réglementaire) sur tous les territoires y compris ruraux, et d'intégrer un volet environnemental dans les conseils économiques et sociaux au niveau régional. Il est d'ailleurs intéressant de lire les premières propositions du Comité Opérationnel « urbanisme » de ce Grenelle pour constater les propositions initiales très ambitieuses qui donnaient aux documents d'urbanisme, et au SCOT en particulier, un poids très important (Alduy J-P. et Piron M., 2008).

Cet étalement urbain, est également pour d'autres chercheurs, un terrain de lecture des conflits entre les acteurs économiques agricoles et les fronts urbains des systèmes métropolitains. Il fait figure de révélateur des mécanismes de ségrégation spatiale et de symbole du déni de nos sociétés urbaines (Courtot R. et Perrin C., 2006). Il est la conséquence des stratégies d'investisseurs pour accéder à la ressource foncière, tels que promoteurs immobiliers ou industriels. Des tensions très fortes se nouent dans les espaces au sein desquels la proximité de la ville avec les bénéfices de la campagne est convoitée. Il en résulte des mécanismes d'inflation des prix du foncier et parfois une diminution des transactions avec des situations de blocage en matière d'accès à cette ressource pour les populations locales. De fait pour pallier à cette situation, l'ouverture à l'urbanisation se trouve encouragée. Cet exemple de Roland Courtot et Colline Perrin, tiré d'une analyse des POS sur le territoire marseillais peut être étendu. Ce mécanisme peut être en partie modélisé en s'appuyant sur les liens importants entre la localisation, le rythme de l'urbanisation nouvelle et les enjeux du capital foncier qu'il soit public ou privé (Donzel A., François D. *et al.*, 2008). Les stratégies des communes périphériques ont un impact majeur dans ces documents de planification. Elles résultent en partie des interdépendances entre les villes centres (absence de politique foncière, offre résidentielle insuffisante, éclatement des fonctions productives, etc.).

Ce système de relations conflictuelles sur ces paysages périurbains est un fait instauré et sédimenté. Le conflit devient la règle d'un fonctionnement local visant à rééquilibrer les systèmes de gouvernance et permettre une interprétation de la règle selon une vision et des besoins locaux (Torre A., Aznar O. *et al.*, 2005).

⁶⁶ Projet de loi « Engagement national pour l'environnement ». http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/engagement_environnement.asp.
- Sénat, "Projet de loi, portant engagement national pour l'environnement," 12 janvier 2009, n°155, 525 p.


Types d'opposition	« Ligne du temps » ou gradient d'intensité conflictuelle	Equivalent dans le modèle Exit/voice	Equivalent dans le modèle de JR Commons
Désaccord = Tension		Exit	Intérêts en conflits = Transaction routinière
Conflit habituel		Voice	Transaction stratégique 1 : Demande d'arbitrage à un tiers
		Loyalty	Conformité à l'arbitrage, retour à la routine
Conflit de Gouvernance		Voice - Désaccord sur les décisions prises (demande de nouvelles règles) - Désaccord entre les acteurs décideurs - Désaccord sur la non application de règles	Transaction stratégique 2: arbitrage par une institution régulatrice

Figure 2 : Modèle de "cheminement" logique des conflits spatiaux selon l'axe des temps – in Paoli, J.-C. et Melot, R., "Conflits d'espace et dynamique des formes de gouvernance : essai de synthèse", XLVI^e Colloque de l'Association des Sciences Régionales de Langue Française (ASRDLF).

Jean-Christophe Paoli et Romain Melot proposent une traduction de ces conflits en fonction de leur intensité. Les documents d'urbanisme sont représentés dans le tableau de la figure 2. Leurs analyses rendent compte de l'augmentation des procédures de contentieux en matière de planification. Ces contentieux ne sont pas uniquement le fait de défenseurs de l'environnement, ils sont aussi le fait d'individus réclamant le droit à la construction. Le type d'opposition qui les concerne est le conflit de gouvernance à travers lequel une somme d'enjeux et de règles est controversée (Paoli J.C. et Melot R., 2009). Ces conflits illustrent un amalgame ancré, tendant à catégoriser les usagers au détriment d'une réelle réflexion sur les usages et leur partage au sein d'un même espace (l'agricole avec l'aménitaire, l'industriel avec le naturel). De fait, l'appréhension des problématiques est faussée puisqu'elle est simplifiée et rarement abordée dans des procédures comme les documents d'urbanisme. Les SCOT sont dépendants des systèmes de gouvernance locaux et de leurs capacités à intégrer les enjeux économiques, environnementaux et sociétaux dans un seul et même projet (Gibert M. et Sanson H., 2002). Jean-Charles Castel précise que l'intervention sur l'habitat individuel nécessite une démarche coordonnée entre territoires de même attractivité. Il cible les documents d'urbanisme et montre que cette coordination (entre communes périphériques) permettrait d'éviter l'évasion de l'offre de logements individuels vers des communes plus souples et organisatrices de cette offre (Castel J.-C., 2005).

Un nouveau paradigme positiviste est à imaginer selon Christian Peltier, pour réconcilier un positivisme régulateur et figé à un positivisme critique, trop ouvert à la négociation sans finalement tenir les engagements planificateurs (Peltier C., 2010). Le projet doit se concevoir selon une démocratie dialogique⁶⁷ et non uniquement selon une négociation empreinte d'enjeux et de conflits. Pour Martin Vanier, c'est une relation

⁶⁷ Ce terme de démocratie dialogique est développé par Y. Lascoumes et al. et s'oppose à la démocratie délégative. Il exprime une confrontation équitable des discours et savoirs techniques, experts, et « profanes », dans un objectif de recherche « d'un monde commun ». Les auteurs prennent exemple des forums hybrides et des conférences de consensus pour illustrer les formes possibles de cette démocratie dialogique.- Callon, M.; Lascoumes, P. et Barthe, Y., "Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique", Editions du Seuil, Série "La couleur des idées", Paris, 2001, 362 p. (pp. 174-261).

« **transactionnelle** » et des « **combinaisons** » qui sont à inventer (Vanier M., 2005) en favorisant les compromis sur les territoires existants plutôt qu'en créant de nouveaux fronts urbains. C'est ce que proposent Pierre Donadieu et Jacques Sgard sur cette question de l'étalement urbain. Le premier prône une coordination des outils et des politiques publiques en accordant à l'agriculture une vraie place dans le projet de territoire urbain ; le second propose un travail sur la trame verte comme espace de liaison et de médiation entre les entités urbaines éclatées (Sgard J., 2003; Donadieu P., 2003a). Nous retrouvons dans cette dernière proposition le positionnement conceptuel similaire de l'agence Follea&Gautier sur le SD 2001, que nous développerons par la suite.

I.2 - Les paysages, matériaux de la planification territoriale

Le paysage constitue un levier d'action mobilisé par les acteurs pour des fins multiples et non uniquement liées à une intentionnalité paysagère. Nous avons explicité en début de ce mémoire, les principales évolutions des documents d'urbanisme. Le contexte d'incertitude économique et le développement d'attentes en matière de cadre de vie d'une société qui s'urbanise, constituent un terrain nouveau pour la planification. Ces évolutions impliquent une nouvelle gestion de la ressource qui replace la question géographique dans les modèles de développement. Guy Loinger exprime clairement les mutations des enjeux : « **Sur quelques décennies, on passe insensiblement d'une problématique de "béton", à une problématique de modes de vie et de lien social. Et dans la mesure où ce n'est plus "l'usine" qui structure les comportements, ou le lieu de travail, dans une société tertiarisée et informatisée, dont les modes de vie localisés sont de plus en plus diffus, volatils, dé-spatialisés, multifonctionnels pour chaque individu, le seul véritable référent stable, c'est le lieu, car le lieu exprime un besoin fondamental d'enracinement. C'est la relation Homme-Lieu, qui est l'une des bases de l'existence humaine socialisée** » (Loinger G., 2000). Les documents d'urbanisme, outils agissant sur l'espace, sont des objets particulièrement ciblés pour répondre à ces mutations⁶⁸.

I.2.1 - Les exigences environnementales renouvelées

Le cadrage réglementaire convie les acteurs à aborder le paysage dans le projet de territoire selon de nouvelles exigences.

⁶⁸ Code de l'urbanisme, article L121-1: «-Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

1° L'équilibre entre :

a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la mise en valeur des entrées de ville et le développement rural ;

b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;

c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ;

3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ». Cf. Legifrance.gouv.fr

Cette question du paysage est entrée dans le champ des politiques d'aménagement et de planification urbaine par l'intermédiaire des lois de 1906 et de 1930⁶⁹ sur les « sites et monuments naturels » qui concernent la « protection et la mise en valeur des paysages remarquables ». Cependant, la véritable entrée du paysage dans les outils de planification urbaine démarre en 1943 par la loi du 15 juin⁷⁰ relative aux plans d'urbanisme (Barraqué B., 1985, pp. 5-26).

En 1983, la loi de décentralisation affirme qu'il est du devoir des collectivités publiques « *d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages* ». Et en 1993, le paysage fait l'objet d'une loi spécifique de protection et de mise en valeur⁷¹ : « *Les paysages français constituent un patrimoine commun [...]. L'Etat, les communes et l'ensemble des collectivités territoriales doivent participer à la protection et à la mise en valeur des paysages* ». Elle introduit un volet paysager au permis de construire témoignant d'une réelle volonté d'associer un « projet de paysage » à un projet de construction, voire à un projet urbain. Bien que l'intention soit bonne, les résultats sont plus mitigés. Alain Roger par exemple reste perplexe sur la modalité d'application de cet outil (1997, p. 137), tandis que Bernard Dobrenko (2003) en fait une analyse juridique réservée en montrant les régimes d'exclusion du volet paysager pour une multitude de cas particuliers, et toute la difficulté du droit de définir « *des critères généraux d'appréciation du paysage stricto sensu* ». Le bilan du volet paysager du permis de construire réalisé en 2005, comporte une analyse intéressante. Si la mise en œuvre du volet doit être améliorée, les auteurs identifient les efforts à réaliser dans les étapes en amont pour une coordination de la réflexion paysagère entre les échelles d'action et les étapes réglementaires - PLU, permis de lotir, permis de construire (Hortésie, 2005). La cohérence dans l'enchaînement des procédures et des outils est un enjeu structurant.

Dans les documents d'urbanisme, la préservation des paysages naturels et urbains au travers des SCOT, des PLU et des cartes communales est inscrite aux articles L.121-1, L.122-1 et 2, et L.123-1⁷² et suivants du code de l'urbanisme⁷³.

Pourtant, les outils de mise en œuvre d'une politique du paysage dans les documents d'urbanisme restent difficiles à identifier. Les acteurs doivent s'appuyer sur une utilisation croisée des nombreux outils juridiques mis à disposition pour agir de manière coordonnée, du SCOT au PLU, ainsi qu'au permis de construire (Monédiaire G., 2003). Même si l'auteur reconnaît la loi SRU comme un vecteur positif non négligeable, il admet que de nombreuses incertitudes apparaissent tant que les SCOT n'auront pas été évalués. Par ailleurs, peu d'outils méthodologiques existent pour aiguiller les acteurs dans la prise en compte du paysage dans le projet territorial du document d'urbanisme. L'analyse de la méthode d'élaboration des SCOT et des doctrines actuelles montre que le paysage est perçu comme un thème parmi d'autres et se limite aux paysages bâtis et végétalisés, des sites et des affichages d'entrée de ville⁷⁴. La loi « paysage » de 1993 ne figure pas dans les textes de référence du contenu méthodologique de l'ouvrage cité.

⁶⁹ Loi du 21 avril 1906 relative sur la protection des sites et monuments naturels (Journal Officiel du 24 avril 1906) et loi du 2 mai 1930 consacrée à la protection « des monuments naturels et des sites à caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque » (Journal Officiel du 4 mai 1930) qui a conduit à la mise en place des commissions des sites dans chaque département.

⁷⁰ Loi n°43-324 du 15 juin 1943 (confirmée par l'ordonnance du 27 octobre 1945) qui a unifié le permis de construire et permis la réorganisation des services de l'Etat par la création d'une administration de l'urbanisme.

⁷¹ Loi n°93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages.

⁷² Cf. le contenu des articles déjà indiqués en page 30 du mémoire.

⁷³ Cf. - Durand, M.-H., "Vademecum du droit du paysage", MEDAD/DNP, 2007, 110 p.

⁷⁴ Cf. - DGUIHC; CERTU et FNAU, "Le schéma de cohérence territoriale, SCOT, contenu et méthode", n°37, METLTM, 2003, 147 p.

1.2.1.1 - Le contenu environnemental du SCOT

Les SCOT et les PLU comprennent déjà depuis 2000 un contenu environnemental qui apparaît dès la phase amont de la procédure. Dans le respect des principes énoncés aux articles L110 et L121-1 du code de l'urbanisme, le SCOT comporte :

« Un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services⁷⁵ ».

L'observation des textes permet de constater que la prise en compte du paysage intervient légitimement dès cette phase de diagnostic, et devrait être abordée corrélativement à l'analyse des autres thèmes des territoires, selon une vision ou approche systémique⁷⁶. En effet, il est utile d'identifier l'évolution des paysages du territoire avec une lecture croisée de ses modèles de développement (économiques, résidentiels, modes de vie, déplacements...).

Afin d'élaborer le PADD, les SCOT « fixent dans le respect des équilibres résultant des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et déterminent les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers. Ils apprécient les incidences prévisibles de ces orientations sur l'environnement. À ce titre, ils définissent notamment les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention des risques⁷⁷ ».

Cette notion d'équilibre sous-entend que les documents de planification sont l'expression de choix visant à optimiser le potentiel des ressources présentes sur un territoire, le sol étant une des ressources la plus fragile. Ainsi, lorsque des enjeux sont antagonistes, le parti d'aménagement repose sur une gestion globale et équilibrée des ressources. Cette notion d'équilibre est la base même du modèle de développement sélectionné par les acteurs (élus, techniciens) de la planification.

La question paysagère, intégrée dans cette notion d'équilibre, implique tout d'abord une reconnaissance des paysages comme ressource du territoire. Ce qui nécessite une meilleure association de la réalité des paysages d'un territoire aux dynamiques présentes, tels que les modes d'habiter, le tourisme, ainsi que les composantes sectorielles en lien avec les paysages (directement ou indirectement). Par cette lecture, nous constatons que la formulation du code de l'urbanisme est déjà en phase avec certains objectifs de la CEP, que nous développerons par la suite ; puisque la recherche des « grands équilibres » de l'article L.110 nécessite une connaissance affirmée des composantes territoriales⁷⁸.

⁷⁵ Code de l'urbanisme, art. L122-1. Version 2003.

⁷⁶ Définition de la systémique : « Nouvelle discipline qui regroupe les démarches théoriques, pratiques et méthodologiques, relatives à l'étude de ce qui est reconnu comme trop complexe pour pouvoir être abordé de façon réductionniste, et qui pose des problèmes de frontières, de relations internes et externes, de structure, de lois ou de propriétés émergentes caractérisant le système comme tel, ou des problèmes de mode d'observation, de représentation, de modélisation ou de simulation d'une totalité complexe », in - Donnadieu, G.; Durand, D.; Neel, D.; Nunez, E. et Saint-Paul, L., "L'Approche systémique : de quoi s'agit-il ?" Synthèse des travaux du Groupe AFSCET : " Diffusion de la pensée systémique", 2003, 11 p. Le lecteur pourra également se référer à une étude de synthèse plus spécifiquement focalisée sur « la ville comme système », - Cambien, A., "Une introduction à l'approche systémique. Appréhender la complexité", CERTU, MTETM, 2006, 87 p.

⁷⁷ Code de l'urbanisme, article L122-1-3 (version 2011).

⁷⁸ On peut se référer aux débats qui ont eu lieu au Sénat et qui ont abouti à la considération selon laquelle la France disposait de mesures déjà existantes permettant d'approuver la traduction française de la Convention européenne du paysage, sauf à renforcer les dispositifs réglementaires de participation du

Le contenu de la loi SRU intègre un certain nombre « d'objets » de l'aménagement du territoire directement en liaison avec les objectifs de la CEP. Que ce soit dans le choix de la localisation préférentielle des équipements commerciaux, de l'habitat, des secteurs d'urbanisation futurs, etc. ; la réflexion, le plus en amont possible, semble nécessaire afin de parvenir aux objectifs de l'article 6D de la CEP⁷⁹.

1.2.1.2 - L'évaluation environnementale : l'analyse de l'impact

Une nouvelle procédure d'évaluation environnementale conduit les acteurs à s'interroger sur les impacts de leur projet sur les paysages. Elle interroge les pratiques des acteurs et des experts.

L'introduction de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 sur l'évaluation des impacts des plans et programmes sur l'environnement⁸⁰ (EIPPE) en droit français complète la loi SRU et la loi Urbanisme et Habitat (UH) sur le plan environnemental. La finalité de la directive est de permettre une définition des impacts du projet de planification territoriale sur l'environnement.

Le paysage est inséré dans ce dispositif comme une composante objective de l'environnement, tel qu'explicité en annexe 1f de la directive :

« Les informations à fournir [...] sur 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 »

L'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement Européen intègre dans les codes de l'environnement et de l'urbanisme la procédure d'évaluation environnementale. Deux circulaires des ministères de l'Ecologie et du Développement Durable⁸¹, et de l'Equipement⁸² en 2005 et 2006 complètent la traduction. La circulaire de la DGUHC précise les objectifs français de la Directive « EIPPE », réglementée dans le code de l'environnement par l'article R122-20⁸³. Il est

public. (cf.- Puech, J., "Rapport du Sénat fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale autorisant l'approbation de la Convention européenne du paysage", SENAT, 2005, 15 p.)

⁷⁹ « Chaque Partie s'engage à formuler des objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés, après consultation du public conformément à l'article 5.c. » cf. A.6.D. de la CEP.

⁸⁰ Par la promulgation progressive de ses décrets de transposition en droit français : article L121-10 du code de l'Urbanisme inséré par l'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004 – journal officiel du 5 juin 2004 et article R121-14 inséré par le décret n°2005-608 du 27 mai 2005 – journal officiel du 29 mai 2005.

⁸¹ Circulaire du 12 avril 2006 du MEDD/D4E relative à l'évaluation de certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification ayant une incidence notable sur l'environnement et son annexe.

⁸² Circulaire n°2006-16 UHC/PA2 du 6 mars 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains documents d'urbanisme sur l'environnement précisant les modalités d'application du décret codifié (n°2005-608), MTETM, DGUHC, SAU, 6 p. + annexe.

⁸³ I.-Le rapport environnemental comprend :

1° Une présentation résumée des objectifs du plan ou du document, de son contenu et, s'il y a lieu, de son articulation avec d'autres plans et documents visés à l'article R. 122-17 et les documents d'urbanisme avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération ;

2° Une analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par le projet ;

3° Une analyse exposant : a) Les effets notables probables de la mise en oeuvre du plan ou document sur l'environnement et notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages ; b) L'évaluation des incidences Natura 2000 prévue aux articles R. 414-21 et suivants ;

4° L'exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées ;

5° La présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du plan ou du document sur l'environnement et en assurer le suivi ;

6° Un résumé non technique des informations prévues ci-dessus et la description de la manière dont l'évaluation a été effectuée. Le rapport environnemental peut se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans ou documents.

complété par un objectif de suivi des mesures de réduction et/ou compensatoires. L'évaluation comporte une analyse de l'impact et des mesures nécessaires pour y remédier.

L'évaluation environnementale, désormais entendue comme une procédure intégrée à la démarche d'élaboration du SCOT, est constituée de quatre phases :

**« Phase 1 : analyse de l'état initial de l'environnement avec identification des objectifs des politiques environnementales et hiérarchisation des enjeux sur le territoire ;
Phase 2 : analyse des compatibilités entre objectifs et enjeux environnementaux d'une part et orientations du PADD d'autre part (travail itératif) ;
Phase 3 : analyse des incidences sur l'environnement des orientations du SCOT et définition des mesures de compensation et de réduction des incidences négatives ;
Phase 4 : suivi ex-post des orientations pour la préservation et la mise en valeur de l'environnement fixées par la collectivité et des mesures de réduction ou de compensation des incidences négatives et des effets de la mise en œuvre des autres orientations sur l'environnement »** (CETE Méditerranée, 2003).

La réalisation des documents d'urbanisme est soumise à une obligation de cohérence ou de compatibilité avec les autres plans ou programmes de normes supérieures, eux-mêmes soumis à une évaluation environnementale en application de la directive.

Ces phases donnent lieu aux étapes suivantes :

1. un état initial de l'environnement intégré dans le rapport de présentation du SCOT (partie diagnostic du SCOT et du PLU), élaboré par le maître d'ouvrage du plan ou programme ;
2. la consultation des services de l'Etat dans le cadre de l'association et de l'autorité environnementale en lien avec la procédure d'évaluation (qui peut être transfrontalière lorsque le projet de planification a des incidences sur un autre Etat membre), du public lors de la procédure et de toute personne physique ou morale qui souhaite prendre connaissance du rapport de présentation ;
3. la publication d'informations sur la décision et sur la prise en compte de l'environnement dans le document d'urbanisme ;
4. un suivi environnemental de la mise en œuvre du plan ou programme.

Depuis les différentes étapes de transposition de la directive en droit français, les DIREN ont cherché à établir des guides méthodologiques destinés aux collectivités, mais aussi aux services de l'Etat chargés de les accompagner dans leur démarche de planification. La DIREN Bretagne a ainsi réalisé un document de synthèse, reprenant l'ensemble des objectifs et des orientations de la directive dans son cadre d'application national. Le paysage fait évidemment partie de la réflexion, mais les auteurs identifient les difficultés suivantes :

« Même si les paysages méritent assurément la sollicitude des planificateurs et le recours aux outils de protection et de gestion aujourd'hui disponibles, ce thème doit être abordé avec une certaine prudence :

- parce que les jugements de valeur, portés sur l'esthétique des paysages, sont toujours culturellement et socialement marqués, qu'ils sont donc relatifs et contingents, et que nul ne peut prétendre incarner le « bon goût paysager » ;

- parce que la collectivité n'a généralement pas les moyens, en dehors des espaces dont elle est propriétaire, de contrôler tous les facteurs qui déterminent les transformations des paysages (ne serait-ce que la croissance végétale) et que ceux-ci auront toujours tendance à ne pas se plier aux intentions planificatrices ;

- parce qu'un des intérêts majeurs des paysages est de refléter le monde tel qu'il est dans toutes ses contradictions, de changer dans des directions parfois inattendues, et de susciter des lectures et des jugements divers et toujours renouvelés. Les tentations du masquage et de l'« intégration » peuvent procéder d'un souhait d'occulter les contradictions et les tensions qui se manifestent sur les territoires, mais elles ne résolvent rien quant au fond ;

- la valeur économique des paysages tend aujourd'hui à être reconnue et cette constatation va s'accroître au fur et à mesure que les collectivités prendront la mesure des coûts induits par sa dégradation, au travers par exemple de la réhabilitation des entrées de ville et des sites d'activités » (Ferrand J.P. et Barré B., 2006).

Et sur le sujet de la participation du public, ils apportent les éléments suivants :

« Il s'agit des mesures prises ou à prendre pour faciliter la participation du public et des élus à la préservation ou à la gestion de l'environnement, tant global que local :

- information, formation, éducation... ;

- concertation organisée sur les choix et projets d'aménagement, d'urbanisme, etc. ;

- rôle dévolu aux associations ;

- possibilité pour le public d'intervenir directement dans la gestion de l'environnement local (étude, gestion, mise en valeur de sites, d'itinéraires de promenade, d'éléments de patrimoine...) ou de réaliser des actions concrètes en faveur du développement durable ».

Ce document reste mesuré et n'apporte pas vraiment de réponse aux acteurs. La prise en compte du paysage dans cette procédure n'est pas réellement traitée. Par ailleurs, bien qu'elle représente un levier d'action propice à une meilleure prise en compte de l'environnement dans les démarches de planification, nous constatons qu'elle ne constitue pas un outil suffisant pour notre démarche de recherche. Prenons l'exemple d'un dossier récent réalisé par la DIREN Pays de Loire (2007, p. 12). Les prescriptions en matière de paysages « ordinaires » dans l'évaluation environnementale du SCOT⁸⁴ n'intègrent pas une analyse de l'action publique. L'évaluation s'intéresse à l'objet (le contenu du SCOT) alors qu'il nous faut aussi nous intéresser au sujet, l'instrument, tel que proposé par Pierre Lascoumes et Gilles Pinson. Nous l'avons vu, l'orientation ne constitue pas le seul levier. L'action publique peut être mobilisée selon d'autres démarches que la prescription réglementaire. Or, la procédure d'évaluation environnementale n'intègre pas (pour le moment) une analyse exhaustive de la mobilisation complète sur les paysages.

1.2.1.3 - Une procédure d'évaluation partielle

La directive fixe des objectifs précis mais ne renvoie qu'à une forme d'évaluation partielle.

⁸⁴ « Le rapport de présentation devra permettre d'apprécier comment le SCOT prend en compte la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution. Pour ce faire, il devra :

• établir un état des lieux des paysages en identifiant les atouts du paysage local ou les éléments dévalorisants pour le cadre de vie ou l'image du territoire du SCOT;

• s'interroger sur les tendances d'évolution de ces paysages (analyse rétroactive, pression urbaine et industrielle, projets identifiés...),

• indiquer comment le PADD et le DOG permettent d'orienter les évolutions du territoire en conciliant les nouveaux enjeux de développement avec le patrimoine paysager des communes. Dans cette démarche, le rapport de présentation devra notamment expliciter, au-delà des éléments et ensembles réglementaires protégés, l'attention particulière accordée au respect des unités paysagères structurantes (points hauts, lignes de crêtes, vallées, fonds de vallon, structures végétales et chemins de randonnées ...), à la pérennité du patrimoine vernaculaire, au respect des « marqueurs de paysages » (structures archéologiques en élévation telles que les menhirs, dolmens, moulins, mottes castrales et autres fortifications en terre), à la préservation de l'espace rural, à la qualité des entrées de ville et à l'intégration des zones d'activités industrielles et artisanales.

Le rapport de présentation pourra utilement intégrer une étude des formes architecturales et de la composition urbaine des noyaux urbains et villageois originels dans la mesure où ils représentent l'historicité et la spécificité des lieux, orientent l'organisation ultérieure de l'espace et doivent être reliés au nouveau tissu urbain ».

Le contenu de l'application de la Directive européenne ressemble quelque peu au contenu des procédures d'études d'impact initiées sur les projets depuis 1976, et revisitées en 1993. Leur ressemblance concerne l'analyse des impacts selon la chronologie présentée au décret du n°77-1141 du 12 octobre 1977 en application de l'article 2 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, et complétée par le décret du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et à leur champ d'application, puis par sa circulaire n°93-73 du 27 septembre 1993⁸⁵.

Les textes de transposition de la directive de 2001 ont certes renforcé le système d'évaluation environnementale, mais la nouveauté réside dans l'application de cette évaluation sur les plans et programmes. Car pour le contenu, les apports ne sont pas très importants.

L'application de la directive de 2001 pose un certain nombre d'interrogations liées aux échelles d'analyse et aux supports ciblés. A la différence des projets⁸⁶ évalués, les SCOT et les PLU sont des documents d'orientations qui guident l'action publique en matière d'affectation des sols et par voie de conséquence, participent à l'évolution de l'organisation spatiale des territoires. Par ailleurs, les PLU couverts par un SCOT ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale ne sont pas eux-mêmes soumis à cette évaluation, alors qu'ils définissent un projet plus opérationnel. La démarche prévisionnelle des incidences du projet sur l'environnement présente des difficultés :

- - Comment estimer les incidences d'un projet qui n'est pas suffisamment précis ou défini ?
- - Comment intégrer les aléas ou incertitudes d'orientations, dont parfois la seule définition en est au stade politique ?
- - Comment estimer avec précision des incidences sur le paysage quand le projet se restreint à une analyse globale, limitant l'identification de ses conséquences ?
- - Comment proposer des solutions compensatoires ou correctrices lorsque l'impact a lui-même du mal à être évalué ?

Au-delà de ces premières questions, d'autres se présentent. Malgré un objectif de confrontation des scénarios d'aménagement selon le critère de moindre impact environnemental, les acteurs produisent en général un seul scénario. Certes, les variables démographiques et économiques sont scénarisées, mais la localisation des droits au développement l'est plus rarement. La dimension prospective de l'élaboration des documents d'urbanisme est rarement mise en œuvre (Merlin P. et Choay F., 1996). Si les acteurs de ces projets ont bien conscience qu'il est nécessaire de concevoir le projet de territoire en fonction des paramètres

⁸⁵ Extrait du chapitre I, article 2 du décret de 1977 :

« - Une analyse de l'état initial du site et de son environnement, portant notamment sur les richesses naturelles et les espaces naturels agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs, affectés par les aménagements ou les ouvrages ;

- Une analyse des effets sur l'environnement, et en particulier sur les sites et paysages, la faune et la flore, les milieux naturels et les équilibres biologiques et, le cas échéant, sur la commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses) ou sur l'hygiène et la salubrité publique ;

- Les raisons pour lesquelles, notamment au point de vue des préoccupations d'environnement, parmi les partis envisagés, le projet présenté a été retenu ;

- Les mesures envisagées par le maître de l'ouvrage ou le pétitionnaire pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes ».

Extrait du chapitre I, article 2 du décret de 1993, transposant la directive européenne du 27 juin 1985 sur l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement : « Une analyse des effets directs ou indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement, et en particulier sur la faune et la flore, les sites et les paysages, le sol, l'eau, l'air, le climat, les milieux naturels et les équilibres biologiques, sur la protection des biens et du patrimoine culturel et, le cas échéant, sur la commodité de voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses) ou sur l'hygiène, la sécurité et la salubrité publique ».

Extrait du chapitre II : « Une analyse des méthodes utilisées pour évaluer les effets du projet sur l'environnement mentionnant les difficultés éventuelles de nature technique ou scientifique rencontrées pour établir cette évaluation. Afin de faciliter la prise de connaissance par le public des informations contenues dans l'étude, celle-ci fera l'objet d'un résumé non technique ».

⁸⁶ Dans le cadre de l'évaluation environnementale, les « projets » sont les opérations faisant l'objet d'une construction (ouvrages, infrastructures, bâtiments, etc.).

environnementaux, la rédaction selon l'étude d'impact constitue une voie réglementaire généralement utilisée, afin d'asseoir le projet qui sera présenté au public dans un cadre d'opposabilité, lui aussi réglementaire, et donc juridiquement cadré et sécurisé *a minima*. Etablir différents scénarios en fonction des enjeux environnementaux constitue une démarche occultée par les normes d'action publique dans ces dispositifs de SCOT. Les tensions et les conflits sur le partage des potentialités de développement ne permettent qu'une approche partielle (contrainte par le droit en fait) de cette logique de meilleur scénario pour l'environnement.

L'évaluation environnementale et la CEP

Si nous nous insérons dans le référentiel que propose la CEP, le paysage est une portion du territoire perçu par une population. Cela signifie que les perceptions qualifient les paysages. Ainsi, s'il faut évaluer les impacts du projet d'un document d'urbanisme, il serait confronté aux perceptions des populations. Cette démarche peut être faite à condition que ces perceptions aient été établies, analysées, mises en relief. Or, nous le verrons par la suite dans le mémoire, les procédures de participation ne permettent pas cette démarche. Par ailleurs, les études paysagères ou les diagnostics de territoire ne prennent pas en compte une analyse des perceptions paysagères, si ce n'est par des filtres méthodologiques tels que l'analyse de la littérature ou des productions locales (photographies, publicité, etc.) ; mais qui ne conviennent pas à une confrontation satisfaisante. Le niveau de définition du projet d'un SCOT est-il suffisant pour matérialiser spatialement les modifications paysagères ? Les lectures que nous avons faites sur l'action publique et la place des documents d'urbanisme dans l'instrumentation de la gouvernance nous montrent que ce n'est pas le cas. La projection de la procédure d'évaluation environnementale sur le paysage nécessite encore un investissement de la recherche pour identifier des applications adaptées (Jiricka A. et Pröbstl U., 2007).

Cependant, l'analyse de la Directive « EIPPE » et de la CEP montre qu'il ne faut pas nécessairement opposer leur capacité respective à traiter les enjeux des paysages. Une liaison potentielle entre ces textes se situe au niveau des exigences d'information et de participation du public vis-à-vis des décisions relatives à l'environnement et au paysage en particulier (Soler-Couteaux P., 2006).

I.2.2 - Le paysage, une ressource pour l'action publique

Le paysage constitue une ressource (économique, sociale, politique) pour les acteurs dans l'édification de leur projet en s'appuyant sur les représentations et les valeurs.

Nous avons vu précédemment que le territoire est une ressource pour les acteurs locaux. Ils doivent s'appuyer sur ses potentialités pour produire un projet compétitif et attractif. Le paysage fait partie de ses ressources. Nous ne ferons pas état des multiples formes que prend cette ressource paysagère mais nous aborderons les principales qui ont leur place dans la planification territoriale. Nous distinguons ainsi les ressources suivantes :

- le paysage en tant que système de représentations du monde qui agit de manière individuelle et collective pour tout acteur (public, privé, habitant, etc.) qui œuvre directement ou non dans les procédures de planification ;
- le paysage qui détient des valeurs économiques sur lesquelles les acteurs s'appuient pour valoriser leurs stratégies (foncières, touristiques, aménitaires, etc.) ;
- le paysage en tant qu'argument politique, support de mobilisation de l'action publique.

1.2.2.1 - Les représentations paysagères comme terrain de confrontation idéologique

L'analyse des représentations paysagères constitue un terrain complexe de recherche. D'une part, parce qu'elle est l'objet d'une société mouvante en constante évolution de référentiels spatiaux ; et d'autre part, parce qu'elle fait appel à une multitude de sciences (sociales, politiques, cognitives, anthropologiques, géographiques, etc.). Nous ne ferons état que de quelques-uns des travaux qui nous ont marqués quant à notre recherche.

Le cadre circonscrit du paysage dans les textes réglementaires oriente la démarche de projet de territoire vers un objectif de préservation, et aborde le paysage dans le champ plus général de l'environnement. Pour commencer, nous interrogeons la notion environnementale qui apparaît de manière globale dans les procédures d'urbanisme. Le paysage n'intervient que dans une partie de cette notion. Alain Roger (1997), partisan d'une définition culturaliste du paysage, explicite et dénonce ce dualisme qui enferme le paysage dans une composante matérielle de l'environnement, traduite souvent par le concept d'écologie du paysage⁸⁷, développé en France par Jacques Baudry et Françoise Burel (1999). Cette naturalisation a pour conséquence une patrimonialisation du paysage dans un esprit de conservation. Il en ressort une culture de la préservation qui fige les savoirs faire et les attitudes face au changement. C'est aussi ce que dénoncent Serge Briffaud et Bernard Fayolle-Lussac (2004) dans le cadre d'une analyse des politiques de protection des paysages dans le grand Sud-Ouest. Pour les auteurs, la loi « paysage » de 1993 a nettement participé à ce processus de préservation. Alain Roger rajoute que ce réflexe de préservation stigmatise l'intervention sur l'espace et conduit au syndrome de la « *balafre* », dans une intervention de « *camouflage* ».

Nous revenons ainsi sur l'objectif d'identification des impacts dans la procédure d'évaluation environnementale du document d'urbanisme. De ce fait, la définition matérialiste de l'écologie du paysage se distingue clairement de la définition sociogéographique de la CEP. Les travaux menés sous la direction de Christina V. Haaren et *al.* en sont une preuve. Les auteurs proposent une traduction globalisante de l'évaluation selon le cadre de l'EIPPE en associant les enjeux de la biodiversité et des paysages, selon la définition de la « *landscape ecology* ». La démarche est très favorable à une explicitation méthodologique, mais elle ne prend en compte qu'une représentation « naturaliste » des paysages (V. Haaren C., Galler C. et *al.*, 2008). Cet exemple traduit en partie ce réflexe et contient le risque de détourner le concepteur des questions nécessaires à l'élaboration d'un projet de territoire de SCOT ou de PLU. Ce projet garantirait la création de nouveaux paysages désirés. Autrement dit, les acteurs déploient davantage d'énergie à justifier l'impact (dans une attitude stigmatisée) qu'à proposer des démarches qualitatives pour aménager en cohérence avec des attentes paysagères, démarche qui limiterait l'impact à la racine.

Dans ses travaux sur les politiques environnementales, Pierre Lascoumes (1994) met l'accent sur le principe de « *la force du naturalisme naïf et émotionnel* » qu'il décrit comme un « *cadre immanent, support aux actions des hommes et constitué d'éléments épars mis à leur disposition pour leur profit ou leur plaisir. Il y a là une part essentielle de mythe qui renvoie à une pureté et une liberté perdues, en fait, imaginées* » (p. 27). Cette représentation rend difficile la relation entre les acteurs et les destinataires des politiques publiques : « *L'environnement est réduit à une notion égoïste et appropriative qui ne traite que de l'espace de vie immédiat ou ramène tout à lui* » (p. 41). Les résultats présentés par l'auteur à partir de

⁸⁷ L'écologie du paysage correspond d'après J. Baudry et F. Burel au « niveau d'organisation spatiale des systèmes écologiques, supérieur au niveau de l'écosystème ; il se caractérise essentiellement par son hétérogénéité et par sa dynamique gouvernée pour partie par les activités humaines. Il existe indépendamment de la perception ».

ses entretiens sont significatifs et peuvent nous inspirer dans notre démarche d'évaluation. En interrogeant un public non acteur des décisions environnementales sur le cadre de vie et ses évolutions, il obtient des résultats montrant trois aspects :

- une vision contradictoire de l'environnement entre Nature et Politique, davantage subjectivée que rationalisée. L'enquêté réagit vis-à-vis des formes sociales d'investissement de l'espace à travers ses usages et une attente de conciliation par rapport à un état immémorial qui n'existe plus. Ses commentaires évoquent des relations et des interactions entre les pratiques humaines et leurs milieux de vie, souvent cantonnées aux espaces de proximité de l'individu. Celui-ci sépare aisément ce qu'il perçoit dans son espace immédiat et le reste du monde.
- le dépassement des aspects écologiques et l'implication de toute forme de vie. Selon un discours de victime, ils évoquent toutes les agressions subies sur des registres tels que les nuisances, les troubles engendrés par l'aménagement. L'expérience corporelle individuelle est utilisée pour décrire les problèmes vécus.
- la forte incertitude des modes de résolution des problèmes. Une forme de passivité ou de résignation apparaît face aux changements observés à court terme, limitant ainsi l'implication individuelle dans toute forme de recherche de solutions. Nous faisons ici le parallèle avec les difficultés identifiées dans les démarches participatives. Même si les intéressés contestent sur le fond les décisions publiques en matière d'aménagement, ils ne s'investissent pas dans les procédures, associant leur fatalisme à la complexité des modes d'élaboration des décisions publiques.

A plus long terme, l'auteur identifie deux attitudes dans les réponses à ses enquêtes : la première s'inscrivant dans l'acceptation des changements suite à des raisons historiques (« ça fait des siècles que cela dure »), la deuxième dans la réaction vis-à-vis de décisions publiques insuffisantes (p. 50). En conclusion, trois dimensions sont identifiées dans la perception de l'environnement : relationnelle, problématique et curative.

A travers cette analyse, nous retrouvons le fameux effet NIMBY évoqué auparavant. Le paysage est plus particulièrement concerné par l'analyse de l'auteur. Il est l'objet d'une appropriation et d'un vécu individuel. Le partage d'une vision commune ou collective reste difficile sinon, essentiellement construite autour de référents génériques. L'adoption de projets locaux met en contact les acceptions paysagères individuelles et les confrontent, rendant ainsi complexe le débat sur telles ou telles préférences paysagères à adopter dans un PLU, d'autant que des intérêts économiques y sont également en jeu.

Cette situation fait que l'ensemble des savoirs et des critères de jugement disponibles de notre culture est insuffisant ou trop mono spécifique pour penser les problèmes environnementaux. Nous n'avons pas encore adopté une culture commune sur ces questions. De ce fait, l'expertise environnementale reste hégémonique, c'est ce que l'auteur qualifie « *d'éco-pouvoir* ». Cette analyse est à confronter sur le thème du paysage, et met en scène la place de l'expertise paysagère. Celui qui dispose de l'expertise paysagère apparaît être le seul capable d'informer la population et les acteurs des réalités qui s'imposent en matière de qualité paysagère. Les acteurs le mobilisent comme référent principal. La difficulté à identifier les perceptions paysagères des habitants conduit implicitement les acteurs à solliciter quasi exclusivement l'expertise paysagère.

En reconnaissant la difficulté de définir le paysage, compte tenu de son élargissement sémantique et de la mobilisation de multiples disciplines scientifiques, Jean-Marc Besse (2009, pp. 15-69) distingue cinq types de représentations que nous avons retenus :

- la représentation sociale et culturelle. Le paysage existe par la relation entre un espace et un individu guidé par ses manières de percevoir le monde. Les codes culturels de l'individu façonnent ses perceptions

du monde et sont des filtres pour percevoir l'espace (valeurs esthétiques, éthiques, philosophiques, politiques, etc.). Les liens sociaux fabriquent des représentations culturelles collectives. Le paysage est en quelque sorte intellectualisé. L'auteur précise que « **le paysage est comme un texte humain à déchiffrer, un ensemble de signes plus ou moins systématiquement ordonné, comme une pensée cachée à retrouver derrière les objets, les mots et les regards** ».

- La représentation de l'espace d'un territoire fabriqué et habité. Le paysage est le support matériel, la forme concrète de l'habitation de l'espace. Il est perçu en tant qu'usages d'un espace organisé, terrain d'expérimentations, d'habitudes et de pratiques ; en lien avec les besoins d'une société. Il constitue une perception objective dans laquelle la culture a un double sens : la culture d'un espace par ses occupants (la manière de l'habiter-politique-économique et social), et les productions (œuvres, etc.). La distinction de ce type de représentation est réalisée par l'analyse des modes d'organisation de l'espace.
- La représentation de l'environnement matériel et vivant des sociétés humaines. Elle se caractérise par le contenu de « **l'œkoumène** » (la relation entre l'individu et la planète dans sa dimension naturelle) confronté aux sciences naturelles (géologie, botanique, écologie, etc.). L'homme construit son territoire vécu sur un substrat. Ce type de représentation est particulièrement présent dans le rapport homme-nature que nous avons indiqué en rapport avec l'analyse d'Alain Roger. Certaines représentations glissent sur le « naturalisme » paysager. Le paysage serait une articulation entre ce substrat et l'action de l'homme. Elle participe d'une médiance entre le milieu et la société. Par conséquent, il peut être défini comme « **une réalité indépendante des représentations et des actions humaines** ». L'auteur emprunte à Georges Bertrand le concept de « système paysager » pour expliciter cette relation entre toutes les parties d'un territoire qui appartiennent aux registres des sciences naturelles dans leur forme et leur fonctionnement, et/ou au registre de l'occupation humaine de l'espace ; le tout dans une lecture dynamique et évolutive. Cette dialectique forme une réalité concrète, mesurable et qualifiable.
- Les représentations phénoménologiques⁸⁸. Le paysage se vit par les sens qui conditionnent l'expérience physique de l'individu. Au-delà de l'observation visuelle, le rapport entre un individu et son espace se construit sur des perceptions sensorielles (olfactives, ambiances, tactiles, sonores, gustatives, mouvements) qui construisent « **des événements de la rencontre concrète entre l'homme et le monde qui l'entoure** ». Cette expérience forge une identité individuelle des représentations, une culture sensorielle.
- La représentation du projet. Cette proposition est étonnante car elle s'appuie sur la production de l'expertise paysagère. Cependant, elle illustre un rapport au monde et une prise de conscience des réalités du paysage, de son caractère polysémique et évolutif. Par l'acte de projeter, le paysage est décrit, représenté et révélé. L'auteur décrit le projet comme une construction de la réalité, une représentation du monde. Il évoque le principe de « **pensée latente** » qui réside en toute chose de l'espace. Le projet créé du paysage en ce qu'il le met en évidence et répond aux attentes de la société.

Détenu par l'expert paysagiste, la représentation du projet de paysage constitue une plateforme de médiation (Donadieu P, 2009c, pp. 45-60), complétant ou remplaçant (par défaut) les démarches de participation ou de co-construction absente ou trop ponctuelle en France.

⁸⁸ La phénoménologie est « la description des phénomènes » et sous un angle philosophique comme « **la méthode qui se propose, par la description des choses elles-mêmes, en dehors de toute construction conceptuelle, de découvrir les structures transcendantales de la conscience et les essences** ». De manière plus précise quant à notre objet de recherche, nous renvoyons aux articles suivants qui définissent les enjeux phénoménologiques liés aux paysages. - Dastur, F., "Phénoménologie du paysage", Projet de Paysage - Publié le 20/01, 2011. www.projetsdepaysage.fr

Ainsi qu'à la bibliographie proposée par C. Grout, Bibliographie Thématique : Phénoménologie et paysage, www.topia.fr, mars 2009 ou encore : - Hoyaux, A.-F., "Le paysage : Effecteur et opérateur de territorialité", HAL : halshs-00380190, version 1, 2009, 13 p.

Ces cinq types de représentations ne sont pas disjoints. Un individu peut être construit sur plusieurs d'entre eux. Pour revenir à notre sujet de recherche, nous intégrons que les représentations paysagères cumulent ces cinq types et suffisent à exprimer la complexité d'une démarche d'identification des représentations dans un contexte de projet de territoire. Les publics différents (élus, techniciens, habitants, associations, etc.) présents dans une plateforme de SCOT véhiculent chacun leurs représentations, qui plus est, associées à leurs motivations individuelles (pouvoirs, idéologies, intérêts personnels, etc.).

Réinséré dans une situation de projet (SCOT), nous situons le paysage comme un « *cadre d'interprétation global, qui permet au sujet, individuel ou collectif, de fusionner un ensemble de considérations significatives exacerbées par un contexte donné. L'évaluation du territoire, à travers le cadre du paysage, permet à un acteur de qualifier et de donner du sens à une situation donnée. L'environnement fait partie de telles considérations, intégrant autant la chose en soi (fait), que le construit des perceptions, de vécus et de savoirs* » (Fortin M.-J., 2007, p.27). Le paysage est un objet mouvant, dépendant de l'histoire des hommes, qu'ils soient sociétés ou individus (Fairclough G., 2007).

Emmanuel Guisepelli (2007) constate un décalage entre les représentations paysagères et les orientations prises par les acteurs. Ses résultats attestent du biais produit par la manipulation des instruments et des outils d'action publique. Entre les représentations individuelles et le choix de l'action, un filtre repositionne les enjeux et limite la cohérence attendue entre la définition des problématiques et le choix des objets d'intervention.

Dans le contexte de la planification stratégique, plusieurs difficultés se présentent pour faire valoir les représentations paysagères. Tout d'abord, comme nous l'avons vu dans le cadre de définition des instruments et de l'action publique, les acteurs mobilisés sur le SCOT se trouvent dans un contexte de partage des ressources territoriales. Cette situation exacerbe les conflits et ne favorise pas la recherche d'une expression des représentations paysagères. Il n'y a pas (ou très peu) de place pour une analyse sensible du territoire. Des enjeux économiques, résidentiels et politiques sont en jeu. Ensuite, un bassin de vie de 93 communes tel que le périmètre du SYSDAU ne se prête pas à la définition des représentations. Au contraire, il s'agit d'un contexte favorable à l'utilisation du paysage comme faire valoir de stratégies implicites. Les acteurs répondent autant que possible aux impératifs réglementaires, mais s'accordent d'abord entre eux sur un consensus. L'ambition d'une définition précise des enjeux paysagers n'est pas une priorité, d'autant que les acteurs cherchent à se contraindre le moins possible à l'échelle des PLU.

1.2.2.2 - Le paysage, un argument économique de la planification

La lecture économique de l'utilité des documents d'urbanisme est à corrélérer avec certaines analyses relatives aux modes d'identification et de création des ressources naturelles et culturelles. Même si notre recherche ne se situe pas dans le champ de l'économie, nous avons pris le parti d'en présenter tout de même quelques analyses pour situer l'action publique de la planification en référence aux travaux de Gilles Pinson.

Elément de contexte

La planification territoriale est un outil au service des stratégies de développement local.

Bernard Pecqueur (1998) définit le développement territorial tel que : « *le processus par lequel une société va se donner des codes, établir des relations personnelles, une culture commune, partagée, de façon à avoir un cadre cognitif commun pour comprendre le monde. Cela ne signifie pas que l'on se referme sur soi-même, mais au contraire que l'on se donne les moyens de communiquer avec le monde. Au niveau de la stratégie des territoires, cela se traduit par le besoin de communiquer sur ses spécificités, sur son domaine d'excellence : c'est dans ce domaine que je peux me développer, parce que si je fais comme tout le monde, je n'aurai plus d'identité et je vais me noyer dans la concurrence. [...]. Le secret, c'est d'essayer d'échapper à la concurrence en faisant jouer une rente de situation. Pour être un peu provocateur, la recette du développement, c'est d'échapper au marché. Si vous êtes pris dans le marché, vous êtes liés à la concurrence, et vous allez toujours trouver « plus taiwanais que vous ». Par contre, la logique de la qualité, c'est une logique de niche, qui peut éventuellement enclencher du développement [...]. Le système de producteurs de vin dans le bordelais fonctionne vraisemblablement de cette manière-là, avec un avantage très important, une rente, par rapport à la qualité du produit, due à la culture locale des producteurs. [...]. La stratégie de développement territorial passe par la recherche des spécificités culturelles et économiques locales qui permettront de sortir du marché, d'échapper à la globalisation. La question du découpage pertinent ou de la taille est un faux problème, la vraie question est celle du dynamisme local, et de l'utilisation de l'effet levier de la culture locale, du patrimoine culturel ».*

L'industrie viticole est ici une ressource spécifique selon Bernard Pecqueur. Le paysage est une ressource culturelle et patrimoniale qui accompagne (ou résultante) de cette ressource spécifique. Il devient le signifiant d'une économie locale à enjeu mondial (signifié). Nous avons pris le parti de citer cet auteur, en reprenant ses propos lors d'une conférence à Bordeaux en 1998 à l'occasion de séminaires organisés par l'A'Urba, pendant l'élaboration du SD 2001. Il s'agit d'un témoignage de l'esprit dans lequel le SD 2001 a été construit. La spécificité de l'économie viticole est apparue comme un vecteur de développement et de différenciation territoriale. Nous verrons par la suite, que le SYSDAU a entendu ce message et a su l'intégrer dans son SD 2001, via la mobilisation paysagère.

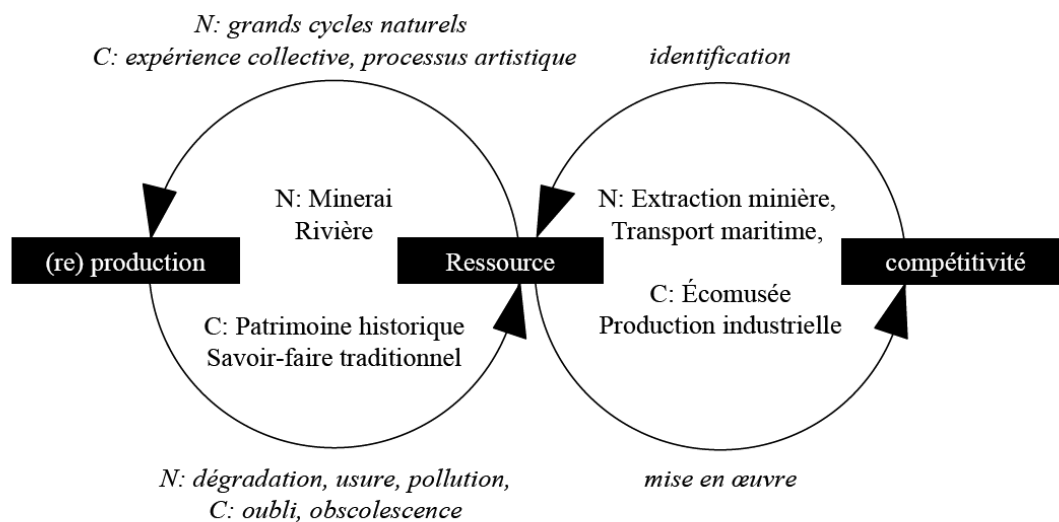
Le paysage, support d'innovation territoriale

En référence à Bernard Pecqueur, Leila Kebir et Denis Maillat identifient le concept de milieu innovateur comme « *un ensemble territorialisé régi par des normes, des règles, des valeurs, qui sont autant de modalités guidant les comportements des acteurs et les relations qu'ils entretiennent. Il a deux rôles, celui de développer de manière autonome des ressources spécifiques et différenciées, et celui de percevoir, d'identifier et de formuler les projets permettant l'adaptation et le renouvellement du système de production localisé* » (Kebir L. et Maillat D., 2004). Cette définition de la ressource⁸⁹ territoriale correspond aux dynamiques observables dans les actions menées par les maîtres d'ouvrage des SCOT, et dans le cadre du contexte réglementaire que nous avons présenté en introduction à notre questionnement. De plus, les cinq critères nécessaires à la constitution du milieu innovateur présentés par les auteurs sont présents dans les systèmes de gouvernance des SCOT :

⁸⁹ Selon L. Kebir et D. Maillat, la ressource intègre des approches « *institutionnelle* » et « *patrimoniale* ». Elle est le « *résultat de la transformation du milieu de vie par l'activité économique et sociale, à un moment donné et pour un temps donné, en l'affectant à un ou plusieurs usages particuliers* ». La ressource est un processus relationnel, une projection que les individus se font sur des objets.

- « un ensemble spatial, ..., qui présente une certaine unité, homogénéité se traduisant par des comportements identifiables et spécifiques ainsi que par une culture technique ;
- un collectif d'acteurs suffisamment indépendants et autonomes pour pouvoir formuler des choix stratégiques ;
- des éléments matériels, immatériels et institutionnels ;
- une logique d'organisation (réseau) des ressources créées en commun par les acteurs en question ;
- une logique d'apprentissage qui révèle la capacité des acteurs à s'adapter aux transformations de l'environnement ».

Les propositions d'analyses formulées par les deux auteurs sont décrites dans un contexte économique pur, organisé par les entreprises. Cependant, la production d'un document tel qu'un SCOT constitue également une source d'innovation. Une des tendances actuelles est d'associer, d'une part, l'ensemble des acteurs (filières, syndicats professionnels, chambres consulaires...), et d'autre part, de mieux prendre en compte les réalités économiques des entreprises, mais aussi leurs mécanismes (disponibilité foncière, etc.) pour améliorer l'efficacité de l'orientation sélectionnée. Les acteurs (les élus) tentent de favoriser les capacités de développement économique de leur territoire en mobilisant les ressources qui sont à leur portée (le foncier, les autres acteurs, les investissements, les consensus politiques, etc.). Deux logiques apparaissent : la création de savoir-faire pour maîtriser le processus de production et développer de nouveaux produits (le développement de l'oenotourisme dans le cas du territoire d'étude par exemple), et la mise en place de règles de coopération et de concurrence (de nouvelles modalités partenariales par exemple).



Source : IRER/LK/DM, 2004

Figure 3 : Ressources naturelles et culturelles. Dans le schéma, la lettre N désigne les objets et les processus qui sont associés, à titre d'exemple, aux ressources naturelles, la lettre C aux ressources culturelles. (Kebir L. et Maillat D., 2004) p.8.

Leila Kebir et Denis Maillat ont pour hypothèse que le milieu a un rôle dans l'activation des ressources naturelles et culturelles (Cf. fig. 3). Ils définissent la ressource comme une résultante de la transformation d'un milieu de vie ou un espace par l'activité économique et sociale en l'affectant à un ou plusieurs usages particuliers. On peut dès lors considérer le paysage matériel comme une ressource à partir du moment où il est reconnu comme support d'activités économiques. Et ce, au même titre que le foncier devient

potentiellement une ressource lorsque son changement de destination est en jeu. Les ressources ne préexistent pas, mais sont « **impulsées par des acteurs productifs qui projettent, sur des objets, des intentions de production. Elles dépendent de la capacité des acteurs à réinventer et à reconsidérer les opportunités ainsi que les contraintes du monde qui les entoure** ». Les intentions à l'origine de l'identification de la ressource dépendent des perceptions et des représentations que les acteurs ont du système et de l'environnement en général.

Bernard Pecqueur et Antoine Landel précisent que la « **culture est mobilisée pour expliquer le support identitaire du territoire** » mais également que « **le discours sur l'identité de l'individu et son identité collective au travers des territoires sont de plus en plus prisés, pour enrichir l'espace global du sens que les sociétés lui confèrent** » (Pecqueur B. et Landel P.-A., 2004, p.3; Pecqueur B., 2004). Par ce biais, les acteurs déterminent un sens au territoire perçu et s'en nourrissent pour structurer leur projet. Ils associent les dimensions matérielles du territoire avec les dimensions cognitives ou « **idéelles des représentations et des pouvoirs** » (en citant G. Di Méo). C'est d'ailleurs par le terme de « **territoire structuré** » que les auteurs qualifient l'identification d'un terroir agricole en dimension culturelle, contrairement aux deux autres typologies, qualifiées de « **territoire nommé** » au sens de la toponymie, ou de « **territoire culturel pertinent** » ancré sur des logiques historiques fortes.

Le lien paysage-culture-territoire est démontré dans le cadre des travaux de Bernard Pecqueur et Pierre-Antoine Landel (2004, op. cit.)⁹⁰. Ce lien montre tout l'enjeu d'une réflexion à mener dans les documents d'urbanisme, relative aux évolutions de ces représentations et aux incidences des choix de développement (en quantité et qualité). Jean-Marc Fontan et al. (2004) opèrent le glissement de l'innovation industrielle à l'innovation sociale pour montrer que le facteur innovant n'est pas réservé aux seules actions économiques : « **L'innovation sociale nous apparaît [donc] comme un processus multiforme et multidimensionnel de production et de rénovation de l'existant, dans le but de produire du changement social, et ce ; à diverses échelles. [...]. Donc, l'innovation sociale englobe à la fois le fait d'innover, c'est-à-dire une action inventive orientée culturellement, produit de l'imaginaire ou du hasard, et le processus institutionnel de reconnaissance sociale de son usage, de son passage à l'institué.** ». Ne pourrait-on pas considérer l'intervention paysagère mobilisée dans une visée culturelle et patrimoniale, comme une innovation sociale, si son ancrage est avéré ?

Nous trouvons une traduction réaliste de ces commentaires dans certaines composantes du SD 2001 à travers lequel le vignoble devient un symbole d'identité culturelle du territoire bordelais et rend ainsi logique sa protection à des fins économiques sous couvert d'enjeux paysagers (le classement UNESCO de Saint-Émilion est un autre exemple de la mobilisation détournée des outils d'action publique (Réjalot M., 2006).

Si cette lecture peut nous aider à mieux identifier les modes de reconnaissance du paysage, nous devons également prendre en compte un deuxième facteur de définition, celui de l'économie culturelle. Qu'elle soit appliquée à un savoir-faire ou à un paysage, cette économie est une valorisation de la ressource telle que définie précédemment. On retrouve à ce sujet les analyses de Leila Kebir et Denis Maillat. Nous verrons par la suite que cette définition nous sera utile dans la compréhension des éléments définis de charpente paysagère dans le SD de l'aire métropolitaine de Bordeaux. En effet, la reconnaissance des paysages viticoles procède bien de la perception d'une dimension culturelle ou patrimoniale⁹¹ (Kociemba V., Roy C. et al., 2006), mais elle recèle également une dimension

⁹⁰ En citant M. de La Soudière (2004) « Lieux-dits : nommer, dé-nommer, renommer » qui s'appuie sur les travaux de J.-C. Bonniol, F. Hosingue et D. Puccio (2001), « Les passés du Larzac : Mémoires, histoire, patrimoines du miroir du lieu ».

⁹¹ Selon le Petit Robert, la culture est « **au delà des connaissances, l'ensemble des croyances, des manifestations intellectuelles et artistiques, des comportements et des savoir faire qui caractérisent un groupe social, qui permettent à ses membres de se reconnaître** ». B. Pecqueur

économique majeure (CIVB, Chambre d'agriculture de Gironde *et al.*, 2008). La découverte des châteaux, les mérites vantés des terroirs et l'expression des sols dans les vins de Bordeaux sont des éléments à considérer dans l'identification d'un référentiel d'une politique de paysage. Le vin et le nom « Bordeaux » sont deux éléments majeurs d'identification de l'agglomération bordelaise, qui sont considérés comme un vecteur international d'une économie et d'une identité locale (Victoire E., 2007; Boivin N., 2008). Les acteurs de la planification se positionnent en garant de cette dynamique sur le plan spatial et utilisent à leur tour l'image positive que ce vecteur procure. Il a été un élément également structurant avant le SD 2001 à tel point qu'il arrive que cette prégnance soit vécue par des élus au tempérament « aménageur » comme une « dictature » sur l'espace (Soller M., 2005).

Réinsérés dans le cadre de la planification, nous proposons l'analyse suivante :

- le paysage est constitué de perceptions et de représentations de l'espace qui peuvent interférer avec des systèmes de valeurs autres que paysagères (économiques essentiellement). Face aux conflits en présence, les acteurs mobilisent leurs « *compétences interactionnelles* » pour identifier les voies de projet susceptibles de faire consensus et de répondre aux attentes individuelles (Candau J., Aznar O. *et al.*, 2007). Nous verrons par la suite, que les acteurs de l'économie viticole et les acteurs du SYSDAU ont su tisser ces liens à travers le SD 2001.

La formulation des politiques paysagères participe des stratégies menées par les élus pour répondre aux sollicitations des acteurs externes à l'élaboration du document d'urbanisme. Mais elle a pour fonction également de mobiliser et capter le maximum de pouvoir décisionnel à leur avantage selon l'instauration de « domaines d'incertitude ». Il peut s'agir de créer des zones à urbaniser en extension des villes, ce qui fragilise les intervalles construit/non construit. Mais aussi d'user des nombreux dispositifs réglementaires, notamment celui de création de zones NA à règlement spécifique, qui fragilise davantage les prescriptions d'interdiction stricte de construire, sans avoir à créer de zones d'aménagement concertées (ZAC) ou même sans enquête publique (Vilmin T., 2008).

Dans ce contexte, nous qualifions le groupe d'acteurs à l'initiative d'un SCOT comme un milieu innovateur, puisqu'il va mobiliser une action publique et créer de nouvelles dynamiques de gestion du projet de territoire. Le SD 2001 en est un exemple. Il comporte une dimension paysagère nouvelle et affirmée sur certaines valeurs (viticulture, sylviculture....) qui ont une relation directe avec l'économie territoriale. L'identification de valeurs paysagères nouvelles apparaît sous forme de ressource économique. Cependant, cette ressource est plus complète et dépasse le seul champ économique. Les études ultérieures nous permettront de définir plus précisément cette situation. Cette approche de l'urbanisme ne doit pourtant pas réduire l'enjeu de la planification à une simple distribution des ressources entre les différents groupes intéressés qui interviennent dans le champ de l'aménagement. Leur prise en compte permet par contre d'illustrer certaines conditions de mise en œuvre des documents d'urbanisme. Ils constituent le terrain réel de négociation au-delà du contexte réglementaire, dont la

définit la culture comme « *des savoir, des valeurs, des normes et des symboles partagés par certains acteurs de façon discriminée vis-à-vis d'autres acteurs* ». Cette définition est contextualisée dans le cadre des approches économiques des territoires, en considérant toujours selon B. Pecqueur, qu'elle « *débouche sur la définition d'une économie cognitive autour de la notion d'acteur situé* », que nous interprétons dans un contexte d'ancrage géographique, en l'occurrence, le territoire viticole bordelais.

Le patrimoine est défini selon le petit Robert, comme « *ce qui est considéré comme un bien propre, comme une propriété, une richesse transmise par les ancêtres* ». B. Pecqueur se réfère à C. Barredec, qui définit le patrimoine comme un « *ensemble, attaché à un titulaire (individu ou groupe) et exprimant sa spécificité, et ensemble historiquement institué d'avoirs transmis par le passé, avoirs qui sont des actifs matériels, des actifs immatériels et des institutions* ». Par cette référence, B. Pecqueur inscrit le patrimoine comme « *un tout permettant de désigner une partie* » dans lequel le paysage est inséré. Le patrimoine devient ressource lorsqu'elle « *se territorialise, en ce sens qu'elle permet de représenter l'histoire et de symboliser un territoire* ».

La temporalité différencie la culture du patrimoine. Ce dernier s'inscrit dans le temps et l'appartenance (y compris géographique) tandis que la culture s'inscrit dans des pratiques et des savoirs qui appartiennent à un groupe. Pour l'économiste, culture et patrimoine constituent une ressource de l'économie territoriale.

vocation est de réguler ces mécanismes sans nécessairement en permettre la lisibilité. Basée sur une démarche volontariste, une des questions essentielles auxquels les documents d'urbanisme doivent répondre est posée par Jacques Bethemont en conclusion d'une réflexion portée sur les outils de l'intervention paysagère : « **Quels paysages pouvons-nous ou voulons-nous produire et à quelles fins ?** » (Bethemont J., 2002).

1.2.2.3 - Le paysage politique comme ressource pour l'action publique

La relation du paysage au politique n'est pas nouvelle. Les travaux menés par les élites dès le dix-septième siècle ont eu pour conséquence de créer des paysages parmi les plus appréciés aujourd'hui et servant de base à une industrie touristique. Ces grands travaux appartiennent à ce que nomme le philosophe Jean-Marc Besse comme le « **paysage impérial** » (2009). La création du château de Versailles et de son parc, ou des boulevards parisiens en sont un exemple parmi beaucoup d'autres. L'investissement de l'espace à des fins idéologiques crée des valeurs qui s'inscrivent par les usages et les liens sociaux dans des schèmes culturels façonnant les sociétés. En ce qui concerne plus particulièrement notre recherche, Jean-Marc Besse (2006) montre combien la montée en puissance de l'action publique sur l'espace urbain a remis en scène la question paysagère. Cette intervention est un acte de signification politique (reconfiguration des usages de la ville, réappropriation d'une identité urbaine, marquage de mandature, etc.) qui se caractérise par l'investissement de l'espace et une redéfinition des pratiques. C'est ce qu'appelle l'auteur « **l'habitation du monde** », caractérisée par les valeurs sociales et morales mobilisées. « **Le paysage est, indissolublement, comme tout espace public, une question politique et sensible. Il est la mise en forme et l'inscription matérielle, même indirecte, des choix, des refus, des valeurs d'une société, c'est-à-dire une mise en œuvre de ses manières d'habiter. Il est la dimension sensible de l'habiter, sa force immédiate, son impact** » (p. 13). Dans cette perspective, le paysage est un lien social, une manière de penser le monde ensemble, une sphère de partage de l'espace : « **il incarne une interrogation sur les valeurs qui peuvent fonder ce « bien vivre ensemble », ainsi que sur le cadre spatial et matériel réel à l'intérieur duquel ce « bien vivre ensemble » peut être réalisé** ». Dans les périodes d'incertitude et de crise des sens de l'action publique que nous avons évoquées auparavant, l'appropriation du thème du paysage par les acteurs politiques est un moyen de ressaisir du sens, de chercher le citoyen et d'inscrire leurs projets dans cette sphère partagée des visions du monde. En interrogeant les valeurs qui fondent ce « **bien vivre ensemble** », les élus se mettent en capacité d'atteindre les individus, de les interpeller et de les faire adhérer à leurs stratégies. En ce sens, le paysage devient un objet politique qui, comme tout objet, peut être manipulé dans des buts précis.

Nous avons vu que la décentralisation a eu pour effet un investissement radical des collectivités locales dans la formulation de projets urbains⁹² et des projets de planification territoriale. Si le paysage était considéré dans les limites imposées par les politiques nationales paysagères essentiellement axées sur la protection des sites (dans une visée patrimoniale), cette évolution des compétences institutionnelles⁹³

⁹² Les résultats de l'enquête réalisée par Mairie-conseils témoignent de cet investissement - Ronzani, C.; Gorgeu, Y. et Bouillon, D., "Regards croisés sur le paysage. Contributions de 107 communautés de communes, d'agglomération, Pays et Parcs naturels régionaux aux Etats généraux du Paysage du 8 février 2007", Cahiers d'enquête et d'analyse, n°23, Mairie-conseils. Caisse des dépôts, 2007, 53 p.

⁹³ Le développement des compétences des intercommunalités n'est pas uniquement réglé par leurs conditions statutaires. Une note de l'association des communautés de France montre l'importance de l'effet de « **cliquet** » qui induit la mobilisation implicite de l'intercommunalité sur d'autres compétences que statutaires. Par exemple, une politique touristique de compétence statutaire va conduire la collectivité à entreprendre des actions sur les paysages, à

a conduit à un élargissement très progressif des paysages pris en compte dans tout projet. La dynamique du projet urbain a fortement valorisé la notion de cadre de vie, d'espace public partagé, et réinvesti dans ses usages. La culture du jardin a participé à cette mutation, mais a été remplacée par l'émergence de la culture du paysagisme, nouveau rapport plus global au monde, tel que le soulignent, Pierre Donadieu et Michel Périgord (2005a). La demande sociale, la persistance de groupes de revendications tels que les associations, l'insistance des services de l'Etat et l'évolution de la réglementation en sont les principaux facteurs qui ont participé de ce glissement. Il ne s'agit plus uniquement de produire des espaces symboliques⁹⁴ de proximité, mais de faire coexister les différentes formes d'investissement de l'espace. Selon les deux auteurs, « **pour élaborer le sens des paysages en suscitant par le regard et/ou l'action matérielle des représentations qualifiantes d'un site, on agira d'abord sur leurs règles sociales de construction matérielle** » (p. 207). Ces règles ont pris le chemin de la co-production, avec les occupants du territoire et en développant des outils de connaissance (atlas, plans et chartes de paysage), ou bien par l'intermédiaire de projets de paysage⁹⁵.

La dimension scientifique de l'urbanisme planificateur ayant montré ses limites dans les années 1960-1990, les acteurs se tournent davantage vers la quête d'un sens de l'action qui s'appuie sur les valeurs du territoire et mobilisent ainsi les populations ciblées, selon une approche sensible. Pierre Donadieu (2009c) nous explique que : « **L'émotion est à la fois origine et finalité de l'action paysagiste raisonnée. Quand le sentiment paysagiste cesse d'être requis dans la relation humaine à un espace, les valeurs éthiques et esthétiques, absentes, ne peuvent plus donner sens au lieu écouménil à constituer, dans un jardin ou un territoire. Quel que soient ces valeurs, il existe cependant des différences d'appréciation de la qualité et du sens des lieux par les uns et les autres, qui peuvent engendrer en un lieu donné des tensions et des conflits sociaux** » (p. 18-19). En mobilisant cette expertise sensible, les élus et les techniciens de la planification tentent ainsi de mieux légitimer leur intervention et de faciliter l'éclosion de projets en limitant les risques juridiques. Ils répondent également à une demande sociale axée sur une vision du monde globalisé. Mais aussi, les effets de concurrence territoriale favorisent la reproduction de ce qui s'est fait par ailleurs et a été un facteur de réussite. Cependant, comme l'indique l'auteur, l'insertion du paysage dans l'acte politique d'aménagement met en scène de multiples valeurs, parfois contradictoires, faisant ainsi du projet un lieu de débat, voire de conflit tel que nous l'avons décrit sur la question foncière. Par ailleurs, le paysage comprend les territoires politiques publics et privés, faisant ainsi le lien sémantique et rhétorique par l'intermédiaire du projet entre des espaces sur lesquels la planification n'a pas nécessairement prise. Il favorise le dépassement d'intérêts individuels (notamment fonciers) à condition d'être mobilisé sur des valeurs collectives. Il devient alors un bien commun mobilisable par les acteurs (Sgard A., 2010b).

Marie-José Fortin (2007) évoque le terme de « **société réflexive** » en ce que le paysage permet un regard introspectif. Il constitue un cadre d'interprétation et de prospection mettant en tension les modalités d'investissement de l'espace. Ainsi, l'analyse des perceptions paysagères peut constituer un outil utile aux

des fins de développement économique du tourisme. Ainsi, près de 72% des communautés de communes sont impliquées dans au moins une action sur le paysage - AdCF, "Compétences statutaires et actions intercommunales", Les notes de l'Observatoire, 2007, 28 p.

⁹⁴ Le symbolique est « **le domaine des symboles et par extension, des signes arbitraires, notamment acceptés et véhiculés par la culture** ». Le symbole est défini comme « **un objet ou fait naturel de caractère imagé qui évoque, par sa forme ou sa nature, une association d'idées spontanées (dans un groupe social donné) avec quelque chose d'abstrait ou absent** ». Le lecteur pourra se référer aux articles suivants pour une illustration plus précise liée à notre sujet de recherche: - 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 [En ligne], 2010, vol.10, 18 p.
<http://espacepolitique.revues.org/index1542.html>

Ainsi que : - Paquet, S., "Le territoire en condition photographique. Transmission des images et symbolique paysagère", Carnets de bord, vol. 12, 2006, pp. 44-50.

⁹⁵ Jean-marc Besse fait l'hypothèse que le projet de paysage « **serait peut-être la reprise concertée et volontaire de cette approche expérimentale [en prenant l'exemple de la marche] de la réalité paysagère. [...] Projeter le paysage, ce serait à la fois le mettre en image ou le représenter (projection), et imaginer ce qu'il pourrait être ou devenir (projetation)** ». (Besse J.-M., 2009, p. 59-64).

décideurs afin de mieux connaître les registres sociologiques de l'attachement à telle ou telle forme paysagère qui est conduite par tel ou tel aménagement. Sophie Le Floch et Anne-Sophie Devanne (2007) l'ont montré dans la perception de la fermeture des paysages selon diverses populations locales.

Le paysage comprend également un rapport à la santé et au bien-être (Bell S. et Ward Thompson C., 2007) fortement marqué par les travaux menés sur la CEP (Conseil de l'Europe, 2006). Les recherches en économie du paysage commencent à traiter de cette question en rapport avec la demande sociale de nature. La fourniture de services⁹⁶ aménitaires a des impacts sur la santé et le lien social qui peuvent se monétariser (Boutefeu E., 2005; Seeland K. et Ballesteros N., 2007; Donadieu P., 2007c; IPSOS Enquête, 2008). Guillaume Faburel et Sandrine Gueymard apportent des commentaires sur la nécessité d'intégrer une vision environnementale (y compris paysagère) dans l'action publique pour lutter contre les inégalités environnementales, en critiquant les mécanismes marchands de pression immobilière que nous avons décrits auparavant (Faburel G., 2008; Faburel G. et Gueymard S., 2008). Pour les politiques, les arguments que nous présentons ne sont pas négligeables. Le paysage offre des services qui peuvent être démultipliés si l'action publique sait s'emparer de ce sujet en introduisant une dimension plus sensible dans la maîtrise de l'aménagement (Faburel G. et Manola T., 2008). La planification territoriale est directement concernée par cette approche, car elle se situe sur des intervalles de temps propices à une telle gestion (longs pour le SCOT et courts pour les PLU).

En conclusion de ce paragraphe, le paysage apparaît comme un instrument dialectique pour les élus. Tel que le soulignent Anne Sgard, Marie-José Fortin et Anne-Sophie Devanne (2010), le paysage entre dans des stratégies de développement pour favoriser l'acceptabilité sociale des changements. Sa mobilisation, entre préservation et modification de l'espace, permet d'accompagner l'intentionnalité de l'action publique et s'appuie sur les experts pour en déterminer les modalités. Face à sa dimension subjective par rapport à la diversité des usages et des idéologies individuelles, sources de conflits, il convient alors pour les acteurs de le mobiliser avec prudence (Davodeau H., 2007a) et de guider l'action publique de façon à en maîtriser les objectifs politiques. Le paysage est une ressource à condition de savoir utiliser le contenu des représentations qui lui sont assignées en direction des finalités du développement à engager. Confrontés aux attitudes figées ou conservatrices sur le paysage, les acteurs adoptent dans leur projet des stratégies particulières de mobilisation du paysage. Il est alors un support de médiation (Donadieu P., 1994b; 2007b).

⁹⁶ Le service se caractérise selon l'INSEE « *essentiellement par la mise à disposition d'une capacité technique ou intellectuelle. A la différence d'une activité industrielle, elle ne peut pas être décrite par les seules caractéristiques d'un bien tangible acquis par le client. Compris dans leur sens le plus large, les services recouvrent un vaste champ d'activités qui va du commerce à l'administration, en passant par les transports, les activités financières et immobilières, les activités scientifiques et techniques, les services administratifs et de soutien, l'éducation, la santé et l'action sociale* »

<http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/services.htm>

Olivier Aznar complète la définition en précisant que le service est « *une activité fournissant des biens immatériels. Souvent assimilés au secteur tertiaire ou considérés comme une de ses sous-parties, les services engloberaient les activités ne pouvant être classées dans l'industrie ou dans l'agriculture* ». - Aznar, O., "Une caractérisation des services environnementaux à dimension paysagère produits dans les espaces ruraux", Développement durable et territoire, Dossier 1 : Approches territoriales du Développement Durable, 2002, pp. 14.

Le service environnemental (versus paysager) correspond en tant que théorie de l'action « *à la mise à disposition volontaire de capacités techniques et humaines permettant la transformation ou le maintien en l'état des caractéristiques environnementales utiles d'un bien support physique (espace bâti, parcelles agricoles, voies de circulation, etc.)*. Un prestataire de service agit à la demande d'un usager final. Les services environnementaux sont donc des actions sur les biens supports du paysage ». - 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 "Aménités rurales. Une nouvelle lecture des enjeux territoriaux", 2002, pp. 171-181.

Selon l'INSEE, les biens sont « *des objets physiques pour lesquels il existe une demande, sur lesquels des droits de propriété peuvent être établis et dont la propriété peut être transférée d'une unité institutionnelle à une autre au moyen de transactions sur des marchés. Ils sont demandés parce qu'ils peuvent être utilisés pour satisfaire les besoins ou les désirs des ménages ou de la collectivité, ou encore pour produire d'autres biens ou services* ». Cf.: <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/biens.htm>

Les différentes échelles de la planification territoriale se trouvent confrontées à la diversité des comportements de l'action publique et des populations qui y sont représentées. Les engagements politiques métropolitains et communaux appartiennent à des registres différents de relations sociales entre les acteurs de l'aménagement et les populations concernées. Par conséquent, la formulation de normes de régulations de l'espace à l'échelle métropolitaine peut présenter des limites car elle se confronte à la gestion de proximité au niveau communal, qui met directement au débat les idéologies et les intérêts des divers publics (élus, techniciens, experts, citoyens). Si le paysage est source de médiation, se pose alors la question des formes de cette médiation telle qu'instaurée dans les outils de planification.

I.2.3 - La participation du public : une ambition difficile à atteindre

Aborder notre recherche en s'appuyant sur la CEP et en analysant les représentations paysagères nécessite de s'interroger sur les modalités de participation des populations à l'élaboration des documents d'urbanisme. Bien que des procédures de concertation et d'enquêtes publiques soient inscrites dans les obligations réglementaires du code de l'urbanisme, la participation du public dans la démarche de conception n'est pas garantie. Pourtant, des exemples de participation existent et permettent d'introduire l'enjeu paysager dans les procédures d'élaboration des projets de territoire.

I.2.3.1 - De la théorie à la pratique: un long chemin périlleux

Les documents d'urbanisme comportent un objectif de participation du public organisé en deux étapes :

- une étape de concertation définie par l'article L300-2⁹⁷ du code de l'urbanisme,
- une étape d'enquête publique définie par l'article L123-3⁹⁸ du code de l'environnement.

Ces deux étapes sont peu renseignées quant aux objectifs à atteindre. De fait, c'est souvent un service minimum qui est assuré par les élus (Mermet L., Billé R. *et al.*, 2005; Beuret J.-E. et Cadoret A., 2010, pp.132-136). La procédure d'enquête publique est jugée insuffisante, car elle ne permet pas de recueillir avec précision les demandes et les besoins de la population avant la formulation du projet (Gouguet J.-J. et Prieur M., 2004; Mermet L., Billé R. *et al.*, 2005, pp. 92-103).

Cette situation n'est pas nouvelle. Sherry Arnstein introduit à la fin des années 1960 une définition de la participation comme « ***l'expression radicale qui désigne le pouvoir des citoyens*** » (1969). Cette définition inscrit clairement un objectif de partage du pouvoir entre les élites décisionnaires et les citoyens.

Seulement la réalité est toute autre. L'argument participatif est généralement dévoyé pour construire un *statu quo*, condition de maîtrise des pouvoirs en place, sans remise en question préalable.

⁹⁷ Article L300-2 du code de l'urbanisme : – « ***Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant :***

a) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ; [...] ».

⁹⁸ Article L123-3 du code de l'environnement. L'enquête publique « ***a pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous éléments nécessaires à son information*** ».

L'auteur identifie huit niveaux de participation, tel que figuré dans le schéma de la figure 4.

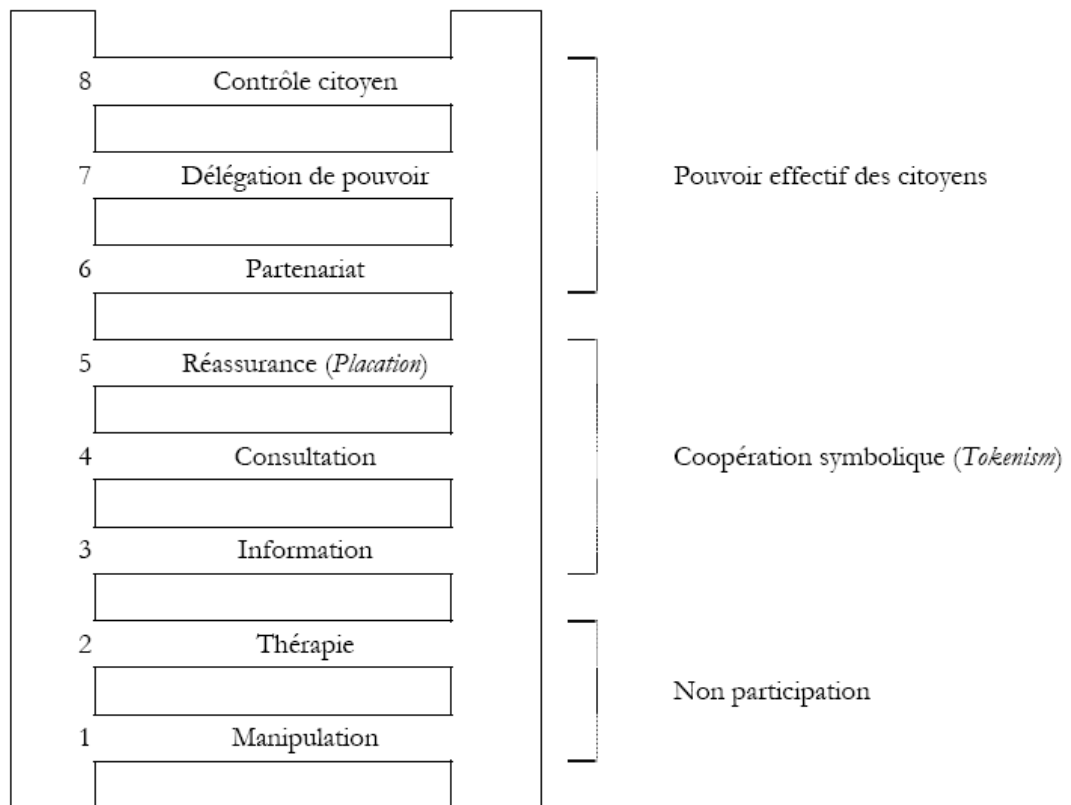


Figure 4 : Les huit niveaux de participation identifiés par Sherry Arnstein - 1969.

Les procédures de planification inscrites dans le code de l'urbanisme n'intègrent en réalité que les niveaux 3 (information) et 4 (consultation) de cette échelle, qui correspondent à l'accès à l'information et à la possibilité de se faire entendre lors de la concertation ou de l'enquête publique. A ce niveau, les citoyens n'ont pas la garantie que les décideurs prennent en compte leur avis. L'auteur précise que la participation « *reste avortée, sans consistance, et par conséquent, elle n'assure pas le changement du statu quo* ».

Les nouvelles procédures d'évaluation environnementale exigent la publication des avis émis par les citoyens et l'explicitation des modalités de leur prise en compte par les pouvoirs publics⁹⁹. Mais cette étape correspond au niveau 5 (réassurance) de l'échelle d'Arnstein, encore insuffisant à ses yeux, car les organisateurs de ce type de participation disposent de l'entier pouvoir de décider. Pour resituer la problématique en France, Louis-Narito Harada, avocat, en fournit un exemple précis en décortiquant le déroulement de l'enquête publique en France (2008). Il montre toutes les incohérences de la procédure et en décrit l'effet « placebo ». Quant au niveau de participation à ces enquêtes, Cécile Blatrix constate toute sa faiblesse (1999). Elle montre

⁹⁹ Il s'agit de l'article L121-14 du code de l'urbanisme: « *L'autorité compétente pour approuver un des documents d'urbanisme mentionnés à l'article L121-10 en informe le public, l'autorité administrative de l'Etat mentionnée à l'article L121-12 et, le cas échéant, les autorités des autres Etats membres de la Communauté européenne consultés. Elle met à leur disposition le rapport de présentation du document qui comporte notamment des indications relatives à la manière dont il a été tenu compte du rapport établi en application de l'article L121-11 et des consultations auxquelles il a été procédé ainsi qu'aux motifs qui ont fondé les choix opérés par le plan ou le document, compte tenu des diverses solutions envisagées* ».

également comment le débat public censé compenser les déficits de l'enquête publique, ne constitue en fait qu'une « **concession procédurale** » qui n'atteint pas ses objectifs initiaux (Blatrix C., 2007).

Cette situation de la participation entraîne un clivage important entre les citoyens désireux de participer activement dans un processus de projet collectif, et les pouvoirs publics, perçus comme « **un système monolithique** » (Blondiaux L., 2008, pp. 31-35). Plusieurs blocages participent de cette situation :

- Les comportements paternalistes et/ou éducateurs, et la résistance à la redistribution du pouvoir.
- Le caractère inadapté des formes politiques et socio-économiques des structures du pouvoir.

Loïc Blondiaux (2008, pp. 63-80) identifie cinq freins majeurs à cette démocratie participative de manière générique :

- Un outil de camouflage des conflits, en évitant de traiter les points durs sous couvert de la nécessité d'arriver à un consensus.
- Un outil de renforcement des pouvoirs en place, par l'inadaptation des moyens et des méthodes pour mettre en œuvre une participation où tout individu peut s'exprimer.
- La croyance d'une participation a politisée, qui fait de l'individu un être indépendant de tout contexte politique local.
- La scénarisation qui fait croire au potentiel de participation à la décision alors qu'il s'agit davantage du recueil d'observations. La décision est déjà prise mais la dimension communicationnelle de la participation sert de plateforme pédagogique pour la fabrication « d'une acceptabilité sociale », dans des stratégies manipulatoires.
- Le jeu de rôle sans réelle prise en compte des avis dans les facteurs de décisions de l'action. Une démocratie participative de « **simulacre** ».

En somme, de manière similaire à ce que nous avons pu analyser du principe d'instrumentalisation de la planification territoriale, la participation peut procéder d'une instrumentalisation au service des gouvernants.

Le septième niveau de l'échelle d'Arnstein (partenariat) fonctionne sur le principe de la négociation entre le pouvoir et les citoyens, dans une logique de donnant-donnant. Mais cette solution implique l'organisation des citoyens et en corollaire des capacités financières pour structurer leur intervention. Ce niveau nous paraît propice car les huitièmes et neuvièmes niveaux entraînent des conséquences importantes si nous nous concentrons sur les documents d'urbanisme. La gestion de l'espace et les choix stratégiques à réaliser en matière d'aménagement du territoire sont de la responsabilité des élus (engagement financier, légalité des procédures, respect des règles juridiques, etc.). Il serait inapproprié de confier le pilotage d'une politique d'un tel niveau de complexité à un groupe d'habitants, remettant en cause le principe de démocratie délégative. Héloïse Nez (2011a) a montré que le degré de complexité de production des projets urbains jusqu'à la planification conduit à une diminution du niveau de participation. L'intensité des enjeux politiques et économiques tend à recentrer la production de ces outils au seul niveau des pouvoirs locaux. L'échelle du projet constitue un facteur important du potentiel participatif. Des formes de participation des citoyens destinées à la bonne mise en œuvre des orientations peuvent cependant être conçues. Que ce soit par l'intermédiaire des agendas 21, des conseils de quartiers, des associations locales sur des projets de jardins familiaux, etc., de nombreuses

possibilités existent pour considérer la participation active des habitants à des échelles opérationnelles de réalisation des orientations formulées en négociation ou en partenariat.

Marie-Hélène Bacqué, Hélène Rey et Yves Sintomer (2005b, pp. 293-299) distinguent cinq modèles de participation dépendants du type de politique à concevoir, du contexte sociopolitique et des règles établies lors de ces étapes participatives. En ce qui concerne les documents d'urbanisme, nous identifions le modèle de la « **modernisation participative** » dans un régime décentralisé. La participation du public s'instaure dans une relation consommateur de services publics selon une organisation en *top down*. Les règles de participation sont inscrites de fait dans le code de l'urbanisme qui fixe une obligation de participation pour tous les documents de planification sur l'ensemble du territoire.

Il en ressort une configuration minimaliste de cette participation dans les documents d'urbanisme. Si des obligations réglementaires sont bien présentes¹⁰⁰, rien n'empêche les pouvoirs publics d'aller au-delà et d'engager de réelles démarches participatives au niveau de l'échelle partenariale ou négociée. Cette obligation réglementaire est un complément à l'institution représentative du pouvoir local. Créée par la loi « Bouchardeau » du 12 juillet 1983¹⁰¹ et complétée par la loi « Barnier » du 2 février 1995¹⁰², cette participation en enquête publique permet en particulier d'informer le public des impacts susceptibles d'affecter leur cadre de vie. Cependant, les décideurs optent trop rarement pour une participation des habitants qui dépasse le cadre réglementaire (Blatrix C., 2009). Ils arguent le fait que ces démarches n'attirent pas les foules, d'où une certaine lassitude. Par ailleurs, se sont toujours les mêmes habitants, accoutumés des procédures et des langages, qui sont fidélisés. Cependant, Cécile Blatrix montre que les enquêtes publiques sont organisées dans une temporalité trop tardive par rapport à l'avancement du projet. Le public perçoit la démarche de manière négative, sans intérêt, voire comme un simulacre de démocratie. Sandrine Rui et Agnès Villechaise-Dupont (2005) font le même constat à travers leur recherche sur un public d'associations et de citoyens participants de l'agglomération bordelaise.

Ces difficultés sont encore plus fortes dans les territoires ruraux. La grande proximité des individus (familiale, géographique et sociale) favorise les interdépendances. Les maires perçoivent la participation comme un risque (concurrence électorale par émergence des oppositions, remise en question de sa légitimité délégative). Des rivalités s'installent également entre habitants du " cru " et néo ruraux revendicateurs de logiques externes au groupe social endogène. Pour limiter ces risques, les responsables instrumentalisent le débat public à force d'expérience et transforment la démarche participative en système représentatif par le truchement des objectifs et des modalités de fonctionnement.

Dans le cadre des procédures d'élaboration des documents d'urbanisme, les associations de défense de l'environnement sont reconnues par le maître d'ouvrage dans un rapport privilégié, puisqu'elles sont régulièrement intégrées comme personne publique associée, mais aussi plus étroitement associées aux dispositifs de participation. Pierre Lascoumes en présente une analyse (1994). En fait, les relations entre les maîtres d'ouvrage (que nous pouvons qualifier avec Pierre Lascoumes de « **pouvoirs publics** ») sont variables et souvent complexes. Les associations se positionnent dans un intervalle entre une participation active aux processus de conception et une distanciation mesurée pour éviter leur instrumentation (qui les rend

¹⁰⁰ Cf. articles du code de l'urbanisme, L122-10 pour le SCOT et L123-10 pour le PLU en ce qui concerne l'enquête publique; et l'article L300-2 pour la concertation avec la population durant toute la procédure d'élaboration du document d'urbanisme (SCOT et PLU). Le terme de participation n'apparaît pas dans le code de l'urbanisme.

¹⁰¹ L'objectif de l'enquête est « *d'informer le public, de recueillir ses appréciations, suggestions, contre-propositions, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information* ».

¹⁰² Loi n°95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

suspicieuses) et conserver leur capacité d'expertise revendicatrice. L'auteur note que pour lutter contre une recrudescence du contentieux juridique en urbanisme issu des associations, la loi de réforme du droit de l'urbanisme de décembre 1993 a restreint les possibilités de recours des associations contre les documents d'urbanisme. Le rôle constructif des associations émerge difficilement, tant les conditions technique et politique de l'élaboration des projets les conduisent davantage à adopter un rôle supplétif sur des modèles conflictuels (pp. 206-217). Le potentiel participatif des associations n'est donc pas garanti et se construit davantage sur un rapport de force qu'une réelle implication dans les processus participatifs.

En définissant le paysage comme « une partie de territoire telle que perçue par les populations... », la CEP remet en scène les débats sur la participation des habitants à la production des documents d'urbanisme. Le paysage étant inséré dans les objectifs de ces outils, se pose alors la question des modalités de production du projet de paysage, et le lien avec les perceptions habitantes. Plus généralement, il est nécessaire de comprendre l'état actuel de la participation dans ces procédures d'urbanisme.

Dans son ouvrage « *L'urbanisme, c'est notre affaire !* », le philosophe Thierry Paquot résume l'esprit dans lequel notre thèse s'insère sur ce thème de la participation (2010, pp.105-118). Bien que l'arsenal réglementaire se soit développé depuis les années 1980 en France, il observe un déficit important de l'accès des citoyens aux processus d'élaboration des projets urbains et de la planification. Lorsque la participation existe, elle reste souvent confinée à ce qu'il nomme les « stakeholders » ou parties prenantes, que l'on peut assimiler aux personnes publiques associées, voire aux associations reconnues par les pouvoirs publics et régulièrement inscrites dans les groupes d'acteurs. Plusieurs freins au développement de la participation apparaissent selon l'auteur :

- la réticence des élus qui y voient une forme d'ingérence à la légitimité de leur mandat électoral. Ils considèrent représenter leur population et ne voient pas légitime, le renouvellement d'une forme d'expression lors de la réalisation de documents de planification. Ils se limitent alors aux formes réglementaires inscrites dans le code de l'urbanisme de la concertation et de l'enquête publique. Ces formes classiques n'ont que peu d'effet par rapport aux objectifs initiaux. Le GRIDAUH¹⁰³ a réalisé une évaluation sur onze SCOT et a démontré ces résultats (Lebreton J.-P., Planchet P. *et al.*, 2009).

- Les techniciens dont les experts de l'urbanisme (architectes et urbanistes) qui considèrent cette participation comme une contrainte de temps, de moyens ; l'expression banalisée des mêmes opposants porteurs d'intérêts individuels aux dépens des intérêts collectifs. Par ailleurs, l'habitant est souvent perçu comme un « ignorant » des techniques et des savoirs.

- Les projets urbains et de planification ne s'inscrivent pas dans une temporalité favorisant la participation. Trop ponctuelles, ces procédures d'aménagement ne permettent pas la fidélisation et l'acculturation d'une population aux enjeux d'évolution de leur cadre de vie. Se pose alors le problème de l'adhésion plus générale des habitants à une vie démocratique qui les conduiraient à s'intéresser aux outils de l'urbanisme, et à savoir et pouvoir exprimer leurs attentes au bon moment. C'est-à-dire au moment où le projet se définit et non après.

En s'inspirant des expériences américaines (de Saul Alinsky en particulier), l'auteur indique que trois facteurs sont essentiels à l'émergence d'une situation participative :

- l'intérêt personnel. Il est nécessaire de comprendre le sens de la participation pour un individu donné.

¹⁰³ Groupe de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat.

- le pouvoir par l'organisation. Seul, il est difficile de se faire entendre. La représentativité se développe avec l'organisation de l'expression citoyenne.

- le conflit. Les oppositions nourrissent les débats et conduisent selon un dialogue, à des compromis acceptables pour tous.

L'auteur souligne une voie d'amélioration résidant dans le « *projet d'urbanisme populaire* ». De nombreuses expériences ont été mises en œuvre. Celle relative à la méthode du « Community planning » ou concertation citoyenne en urbanisme¹⁰⁴, nous est apparue pertinente (Hauptmann E. et Wates N., 2010). Elle permet un apprentissage commun (élus, experts, habitants) des facteurs de décision et un partage des enjeux et des choix réalisés.

Franck Fischer apporte un élément supplémentaire aux débats sur la participation dans la planification. Il montre toute la complexité de ces instances participatives lorsqu'elle est abordée par le filtre des représentations et des émotions (Fischer F., 2011). Elles sont présentes dans chaque individu et sont les témoins d'un espace social dans lequel le participant se situe. Le débat délibératif, dans ses formes actuelles, ne peut pas constituer une plateforme de mise en évidence des représentations paysagères, car il reproduit une scène des situations conflictuelles locales et limite l'engagement participatif. Notre question est en relation avec une double complexité que nous posons en ces termes:

Comment identifier les attentes paysagères d'une population lorsque sont en jeu, dans les plateformes participatives, des représentations sociales, des représentations paysagères et des jeux de gouvernance? Autrement dit, est-il raisonnable d'espérer croiser les modes de production des politiques paysagères des documents d'urbanisme et les attentes des habitants avec les démarches participatives actuelles?

1.2.3.2 - Pourquoi cette participation mérite-t-elle d'être encouragée ?

En considérant l'habitant comme un acteur, les étapes de participation sont des médiums pour faciliter, enrichir et mettre en œuvre le projet du document d'urbanisme.

Un intérêt démontré

Le géographe Hervé Davodeau (2011) explicite le lien entre les perceptions esthétiques¹⁰⁵ du paysage, la commande politique et l'apport des experts paysagistes. Au-delà de leurs origines disciplinaires variées, ces experts interviennent pour faire le lien entre la construction d'un projet issu d'une action publique et les bénéficiaires, ou du moins le public concerné. Faute d'une participation suffisamment développée, ces experts introduisent leurs propres perceptions distanciées, avec plus ou moins de succès. En mobilisant des outils de

¹⁰⁴ Une démarche de concertation en urbanisme est « *un processus collaboratif très structuré dans lequel les parties prenantes incluant la population locale travaillent de concert sous la conduite d'experts indépendants, issus de disciplines variées, en vue de projeter ensemble le futur de leur territoire ou de certains aspects de la vie locale* » (Hauptmann E. et WatesN., 2010, p.13). Ce guide est la traduction d'un ouvrage réalisé en 1996 par Nick Wates, intitulé « *Action planning* ».

Les définitions proposées sont issues du Petit Robert:

¹⁰⁵ L'esthétique est définie comme « *la science du beau dans la nature et dans l'art, comme une conception particulière du beau* ». Dans notre sujet de recherche, l'esthétique paysagère intègre cette science du beau au paysage, par le biais des cultures de la représentation ou du référentiel artistique propre à une société, une civilisation, un individu, etc.

Le lecteur pourra se référer aux articles suivants qui développent la notion d'esthétique paysagère et/ou environnementale. - Devanne, A.-S. et le Floch, S., "L'expérience esthétique de l'environnement: une tension socio-politique entre l'ordinaire et l'extra-ordinaire?" Natures Sciences Sociétés, vol. 16, n°2, 2008, pp. 122-130.

Ainsi que: - Blanc, N., "Éthique et esthétique de l'environnement", EspacesTemps.net, 31.01.2008.

<http://espacestemp.net/document4102.html>

communication adaptés à la compréhension des mutations en jeu, ils proposent une traduction de cette action publique. Cependant, ces représentations du projet ne sont pas inspirées directement des pratiques, des usages de l'espace et des attentes des habitants. On peut s'interroger sur l'adéquation qui existe entre l'action publique et ces attentes, n'étant pas systématiquement explicitées. Or, le paysage recèle des atouts favorables à une meilleure participation du public dans l'acte d'aménagement (Davodeau H. et Toublanc M., 2010). Quatre propriétés sont identifiées en tant que concept par les deux auteurs : un espace perçu (« *reposant d'abord sur des formes visibles* »), un assemblage (« *composé d'objets visibles, il est un agencement cohérent et structuré* »), holistique (« *un agencement organisé d'objets liés les uns aux autres* »), relationnelle (« *en plaçant l'observateur en interaction avec son environnement* »). Sa dimension systémique et partagée en fait un support de participation simple par son appropriation mais complexe dans les pratiques. L'intérêt de développer la participation par ce concept, qui devient un outil, est qu'il est aisé d'approcher. Tout public peut s'investir sur ce sujet contrairement à d'autres thèmes plus techniques de l'aménagement. La difficulté réside dans les méthodes employées pour recueillir les représentations du paysage. Il s'agit alors de « médiation paysagère » qui peut prendre diverses formes, de la mobilisation des outils de représentation (dessins, bloc diagramme, maquette, photographie, etc.) jusqu'à l'enquête individuelle semi-directive, ou l'atelier collectif.

Philippe Fleury et Emmanuel Guisepelli (2004; Guisepelli E., 2007) proposent également une réflexion sur l'interaction entre les perceptions des acteurs et les savoirs des experts dans un contexte plus large que celui de la définition des actions paysagères à mener. Cette confrontation par le débat mené en Haute-Tarentaise montre que ce sont les visions du développement local qui sont en jeu à travers les représentations paysagères. Ces représentations traduisent également les rapports sociaux qui peuvent être source de conflits. Si la méthode de concertation employée¹⁰⁶ sur le paysage ne permet pas de résoudre les désaccords, elle permet de les expliciter et de les mettre sur la scène décisionnelle.

Guy Lamarche (2003) expose des résultats intéressants suite à l'évaluation de la politique de bocagement dans les Côtes d'Armor et en Puisaye-Forterre. Il montre que les échecs de cette politique sont dus en partie au décalage entre les objectifs et les méthodes de mise en œuvre. La diversité des publics ciblés fait que la perception des objectifs est variable, et parfois inadaptée aux systèmes économiques des exploitations agricoles. Ainsi, il paraît nécessaire de s'interroger sur la capacité des acteurs cibles à comprendre les objectifs de la politique de bocagement et à les adapter en fonction de leurs contraintes économiques et de leur représentation de l'intérêt d'une telle action publique. Adaptée à notre questionnement, ces résultats montrent qu'il est nécessaire de s'interroger sur la capacité des communes à comprendre les orientations paysagères d'un SCOT et à les adapter dans leur PLU. En d'autres termes, elle pose le problème de la cohérence des échelles de représentation des problématiques paysagères entre le global (la métropole) et le local (la commune). Pour cela, élargir l'objet de l'évaluation de la politique paysagère du SD 2001 du SYSDAU à sa mise en œuvre dans les PLU est nécessaire. Il nous faudra alors interroger les territoires et les acteurs ciblés : les élus communaux et les habitants. Cette démarche peut être réalisée en étudiant le contenu des PLU dans un objectif de traçabilité des orientations paysagères du SD 2001, et en rencontrant les acteurs lors d'entretiens pour les questionner sur leurs perceptions paysagères (enjeux, priorités, système de valeurs, etc.).

¹⁰⁶ La méthode utilisée a consisté à réunir un groupe d'acteurs autour de trois paysages choisis par le groupe. A partir de photos et de rencontres sur le terrain, il devait identifier les zones à enjeux et en débattre. L'expert apporte des données historiques ou contextuelles (définition des attentes des touristes) et questionne les acteurs sur la définition des problématiques, les facteurs d'évolution à l'origine des problèmes et sur les réponses possibles (action publique, organisation, modes d'intervention, etc.).

Le positionnement méthodologique que nous adoptons au fil de ces exemples est conforté par les travaux de Nathalie Blanc (2004) qui a traité la question de l'espace public et de l'interface avec les habitants. Dans un souci de valorisation des usages (en contexte participatif), elle montre que le niveau de l'individu (l'«*espace habitant*») est pertinent pour comprendre l'adéquation entre l'action publique et ses attentes individuelles. Notre objectif d'enquête auprès des habitants doit alors contenir une analyse de leur perception des évolutions des paysages communaux (leur espace de vie) et leur niveau de satisfaction. Ces perceptions peuvent permettre d'identifier les tensions locales et les rapports avec le politique.

Enfin, nous avons également rencontré une piste méthodologique présentée par Serge Briffaud et Bruno Fayolle-Lussac (2004) dans le cadre d'une analyse historique des politiques paysagères dans le grand Sud-Ouest, et plus particulièrement sous l'angle de la patrimonialisation. En retraçant les relations entre l'intervention paysagère et le cadre législatif, ils ont montré l'enfermement des expertises dans une vision cloisonnée de l'analyse paysagère. Selon les auteurs, un déficit réside dans la capacité de l'expertise à sortir des cadres réglementaires et des visions patrimoniales pour s'ouvrir vers l'analyse des évolutions paysagères et de leur reconnaissance au sein de la société. Leurs résultats nous montrent qu'il faut également comprendre les méthodes mises en œuvre par l'expertise paysagère, base des orientations paysagères et des représentations qu'elles génèrent auprès des décideurs et du public. Dans cette optique, l'évaluation de la politique paysagère du SYSDAU nécessite une interrogation historique sur les politiques paysagères précédentes du territoire d'étude afin d'identifier le parcours de l'action publique et des représentations paysagères. Cette démarche correspond également à l'étude des systèmes techniques et politiques de représentation et de mobilisation de l'action publique identifié par Pierre Lascoumes, Patrick Le Gallès et Michel Callon (Callon M., Lascoumes P. et al., 2001; Lascoumes P. et Le Gallès P., 2004a)

De nouvelles formes à inventer

La constitution du SYSDAU est le résultat de la création d'un nouvel EPCI¹⁰⁷ (syndicat mixte) lui-même désigné par l'ensemble des EPCI (intercommunalités) et des communes membres, dans une forme de subdélégation de la compétence. Les élus présents dans le syndicat ne sont ainsi, à aucun moment, élus par le citoyen expressément en qualité de membres du syndicat. Le lien entre les élus du SYSDAU et les citoyens sont « *distendus* », tel que le décrit Jean-Pierre Lebreton (2004a). Pierre Muller de son côté, remet en perspective la nécessaire participation des citoyens aux processus de construction des politiques publiques à condition qu'un développement du management politique local soit réalisé avec les bouleversements que cela suppose (1990, pp. 123-126).

Loïc Blondiaux répond à ce type de problématique en précisant que tout individu, dans un idéal de gouvernement et au-delà de l'élection, a le droit de participer à des décisions qui le concernent ; démarche que l'on peut qualifier de démocratie délibérative (Blondiaux L., 2007a; 2008). Cette participation doit s'articuler selon cinq principes d'action :

- la reconnaissance politique de ce qui fait débat et mérite le dialogue.
- la constitution de contre-pouvoirs dans lesquels toutes les couches de la société sont représentées, et non uniquement les groupes d'intérêts¹⁰⁸ déjà ancrés dans les dispositifs actuels.

¹⁰⁷ EPCI: Etablissement public de coopération intercommunale.

¹⁰⁸ Groupe d'intérêts: « *organisation constituée qui cherche à influencer les pouvoirs politiques dans un sens favorable à son intérêt* » in - Boussaguet, L.; Jacquot, S. et Ravinet, P., "Dictionnaire des politiques publiques", Editions Science-Po. "Les Presses", Références-Gouvernances,

- la capacité de contester des situations qui appellent le débat et limitent les effets de manipulation.
- l'enjeu de contrôle de l'action publique dans une démarche de vérification de la pertinence et de la cohérence des actions menées.
- la capacité à intervenir sur le projet pour l'amender, l'améliorer et le rendre plus pertinent, notamment vis-à-vis d'usages ou d'attentes non identifiées par les pouvoirs locaux et les experts.

Thierry Paquot associe l'idée de « *bien commun* » au paysage (2010, pp. 119-134), en cohérence avec la CEP et la charte de l'environnement¹⁰⁹. Cette association ancrée dans notre société doit inciter la société civile à intervenir davantage dans la vie politique. Ainsi selon l'auteur, le développement de pratiques participatives dans l'élaboration des documents d'urbanisme n'est plus une utopie mais une voie d'approfondissement à privilégier.

Cette approche de l'urbanisme nécessite de s'intéresser aux « savoirs locaux » ou aux « expertises d'usage » porteurs d'une légitimité pour le citoyen « ordinaire » (Sintomer Y., 2006). Même si ce type de savoir est plutôt approprié aux « micro-projets » urbains, ils peuvent être mobilisés pour les outils de la planification communale ou intercommunale. Dans ce cas, il faudra s'intéresser aux représentations paysagères pour identifier les attentes et les besoins des habitants.

Un point commun aux analyses des chercheurs porte sur le choix des méthodes. Elles sont nombreuses et nous n'en feront pas la liste. Cependant, le choix des outils et des modalités d'intéressement des citoyens est essentiel. Les panels par tirage au sort, par exemple, ne permettent pas à l'individu de se projeter dans une démarche qu'il n'attendait pas. Bien que contraignante, la constitution de jury citoyens dans le contexte de planification, tel que le présente Ismaël Blanco (2005) en Espagne, peut s'interpréter comme un palliatif des situations léthargiques de la participation. En Angleterre, aux Pays-Bas et surtout aux Etats-Unis où est né le courant d'« *empowerment* »¹¹⁰, les exemples des méthodes de jury citoyens, de conférences de consensus ou de sondages délibératifs, montrent qu'il est possible d'introduire des méthodes autres que le seul cadre français de la démocratie représentative ou participative inscrite dans les codes de l'urbanisme et de l'environnement (Blondiaux L., 2005). L'auteur pose une question qui nous paraît centrale au regard des contraintes qu'il identifie. Ne faut-il pas reconsidérer la participation de l'habitant en dehors des cadres et des procédures de démocratie participative inscrits dans les projets, de manière à limiter les freins issus des positions de conflits ? Cette question nous amène à considérer que la recherche de l'avis du public en matière de préférence paysagère se ferait en dehors, mais en complément de ces procédures.

Les méthodes sont multiples et nous n'en feront pas la description. Elles peuvent s'appuyer sur des démarches économétriques (Willis K.G. et Garrod G.D., 1993; Rambonilaza T., 2004; Rambonilaza M. et Dachary J.-B., 2007; Oueslati W., 2010) ou des enquêtes (Palmer J. F. et Hoffman R. E., 2001; Arnbeger A., Eder R. *et al.*, 2007; Guisepelli E. et Fleury P., 2007; Oliveira R., Dneboska M. *et al.*, 2007; Yigit-Turan B. et Stiles R., 2007; Bohnet I. et Smith M. D., 2008; Cottet M., Rivière-Honegger A. *et al.*, 2008). Des méthodes participatives dans le cadre de diagnostic peuvent être mises en place (Dérioz P., Béringuier P. *et al.*, 2010) et ce, même dans le cadre des SCOT (Maurel P., 2009). Si la population n'est pas interrogée sur un projet précis, elle donne son avis au regard de plusieurs propositions et participe ainsi à l'élaboration du projet en définissant ses préférences.

Paris, 2010, 771 p. Cette définition peut être complétée lorsque le groupe d'intérêt met en oeuvre des actions visant à influencer d'autres groupes d'intérêts.

¹⁰⁹ Cf. sur Legifrance.gouv.fr: Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1 mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

¹¹⁰ L'empowerment (ou capacitation dans sa traduction française) est la prise du pouvoir par les habitants. Il intègre l'acquisition des compétences nécessaires à l'accession au pouvoir (décisionnel) dans les plateformes de participation.

Les travaux réalisés par la région catalane dans le cadre de sa vaste politique sur les paysages montre que l'établissement d'une connaissance de fond sur les attentes des populations (perceptions et besoins « paysagers ») constitue un matériau précieux pour les décideurs lors de la construction des projets (Nogué J., Puigbert L. *et al.*, 2010)¹¹¹.

Finalement, ces démarches hors cadres des projets de planification constituent des prémices, voire des étapes d'une évaluation des paysages et/ou des politiques de paysage. Elles fournissent de la connaissance sur les perceptions et les attentes paysagères confrontées à des paysages en place, eux-mêmes issus des politiques en cours ou passées (Lepart J. et Marty P., 2004). L'amélioration de la connaissance des relations entre un territoire et sa population constitue un palliatif pour une démocratie participative trop fermée en France, et fournit un contenu utile pour les décideurs lors de la formalisation des projets. Cette connaissance serait « versée » aux experts intervenants dans la production des documents d'urbanisme. Quoi qu'il en soit, intégrée ou non dans l'étape d'évaluation du paysage (diagnostic), ces démarches participent de ce qu'appelle Hervé Davodeau, « *le premier acte des politiques paysagères* » (2009a).

Les travaux menés par Françoise Jarrigue et Pascal Thion (2004) sur le SCOT de l'agglomération de Montpellier montrent les enjeux et les difficultés d'une définition des valeurs paysagères sur le territoire agricole. Pour les élus, il est nécessaire de disposer d'une hiérarchie des espaces pour légitimer et spatialiser les besoins de développement urbain. Les experts (des chercheurs dans ce cas) ne peuvent à eux seuls définir cette hiérarchie des valeurs. L'expérimentation montre la nécessité d'une co-construction de ce type d'analyse qui constitue une évaluation. Bien que cette définition des valeurs n'ait pas inclus la population, elle a tout de même réuni la profession agricole et les principales institutions y afférentes. C'est un exercice de coordination de l'évaluation et de l'action en préfiguration.

Nous avons noté une démarche intéressante qui atteste des voies d'améliorations dans les SCOT. La région urbaine grenobloise en est un exemple. Le paysage fait office de régulateur des conflits locaux et permet l'inscription de l'agriculture dans les stratégies de développement de l'aire de projet, appuyée par la création d'une structure spécifique de concertation avec les acteurs agricoles¹¹². Il en ressort un contenu de SCOT qualifié de « super PLU » tellement ses orientations sont définies avec précision (Martin S., Bertrand N. *et al.*, 2006). Le niveau de définition des orientations dans le SCOT a un impact direct dans le cadre de compatibilité des PLU, et donc d'efficacité des mesures. Néanmoins, cela nécessite une acceptation du SCOT comme un outil de régulation prescriptif des PLU, et conduit donc les acteurs communaux, à sensiblement diminuer leur part décisionnelle.

1.3 - La politique paysagère du schéma directeur de l'aire métropolitaine de Bordeaux : une action publique à évaluer

Le SYSDAU a engagé dans son SD 2001, une intervention paysagère qui a été souvent citée dans la presse spécialisée. Les acteurs se réclament dans cette action comme garants d'une gestion des paysages.

¹¹¹ Cf. les initiatives prises par le gouvernement catalan (enquête, planification, évaluation du paysage) sur le site : <http://www.catpaisatge.net/fra/activitat.php>

¹¹² Il s'agit de l'association pour le Développement de l'Agriculture dans l'Y Grenoblois (ADAYG).

I.3.1 - Légitimité et utilité de l'évaluation de la politique paysagère

A l'occasion de la révision du SCOT, le SYSDAU a décidé de reconduire son implication sur le paysage en faisant du SD 2001, un socle d'action paysagère à l'échelle métropolitaine.

I.3.1.1 - Le contexte territorial à l'origine de la commande de recherche

Le SYSDAU se structure comme acteur incontournable d'une réflexion paysagère métropolitaine. L'évaluation de sa démarche de 2001 lui est apparue nécessaire.

Recherche et évaluation : un mode opératoire dans une logique de projet

Le SYSDAU a placé son discours sur le paysage au cœur de son dispositif d'action dans le SD 2001. S'il comporte un volet paysager important, la suite des événements montre que ce caractère innovant est en voie de consolidation de 2007 à 2010. Après avoir fait évaluer les orientations économiques, agricoles et d'urbanisation (A'Urba, 2008a), le SYSDAU souhaite obtenir un aperçu de l'impact de sa politique paysagère. Compte tenu de ce besoin et de l'absence de méthode d'évaluation sur les politiques paysagères, le syndicat a souhaité approfondir ce sujet en construisant une démarche de recherche à laquelle nous avons entrepris d'apporter une réponse.

Deux aspects émergent dans le cadre de cette recherche :

- Le SYSDAU souhaite obtenir des éclairages sur le contenu du SD 2001. En 2007, la directrice du syndicat sollicite le CETE Sud-Ouest¹¹³ pour une mission d'évaluation de la politique paysagère du SD 2001. Cette commande intervient un an après les premières discussions entre le CETE et le SYSDAU sur les conditions d'application de la Directive européenne « EIPPE ». Ce délai laisse le temps à la maturation de la commande qui est légitimée par le besoin d'obtenir des éclairages neufs et indépendants des acteurs déjà engagés dans la production du SD 2001 ou dans sa révision, alors programmée. Une convention partenariale est signée en décembre 2007, associant le SYSDAU et le CETE, ainsi que le CERTU et la DDE de la Gironde pour compléter le financement et associer les services locaux de l'Etat au dispositif. Le CETE intervient dans une relation de neutralité vis-à-vis du SYSDAU, n'ayant à aucun moment participé à la conception du SD 2001, et de distanciation du fait de la nature de la commande, entre la recherche et l'évaluation opérationnelle. Cette recherche s'inscrit dans l'analyse des effets du changement dans le référentiel d'action des acteurs locaux¹¹⁴. La transition des années 2000 avec la mise en œuvre de la loi SRU, constitue un changement dans l'action publique. L'évaluation de la politique paysagère peut révéler les conditions de ce changement et en exprimer les résultats, ou les impacts. Nous pouvons considérer selon la définition de Pierre Muller (2005) du « ***changement de l'action publique*** » que l'insertion de la loi SRU constitue une étape significative puisqu'elle a renouvelé les objectifs des documents d'urbanisme (vers le développement durable). Elle a changé les instruments de la planification dans leur contenu technique

¹¹³ Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement du Sud-Ouest. Il s'agit d'une des dix antennes administratives déconcentrées du réseau scientifique et technique du ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (MEDDTL-intitulé du ministère en 2011).

¹¹⁴ Nous nous sommes appuyés sur les critères de H. Isaia pour identifier les paramètres qui ont servi de référentiel au contenu de la mission. - Isaia, H., "Évaluation des politiques publiques et appréciation de leur pertinence", Revue française de finances publiques, vol. 81, 2003, pp. 337-361.

(PADD, DOG, cartographie, etc.), et elle a fait évoluer le cadre institutionnel qui structure l'action publique (participation, personnes publiques associées, etc.). Bien entendu, ces trois paramètres n'ont pas tous été l'objet d'évolutions totalement structurantes.

- La montée en puissance du Grenelle de l'environnement à partir de 2007 dont une des déclinaisons conduit un des services centraux du MEEDDM¹¹⁵, la DGALN¹¹⁶, à mettre en œuvre une démarche « SCOT Grenelle » au printemps 2009. Le SYSDAU a postulé à l'appel à projet en proposant deux interventions : une sur l'agriculture et l'autre sur le paysage (intitulé dans le programme : « la prise en compte de la diversité des paysages »¹¹⁷). Chacune des actions innovantes est soutenue par une subvention d'étude. Alors que de nombreux autres territoires se sont placés sur des sujets directement issus du Grenelle (énergie, gaz à effets de serre...), le SYSDAU reste sur deux sujets de prédilection du SD 2001, qui sont la politique de préservation des espaces viticoles et la politique de valorisation des « grands paysages »¹¹⁸.

Ce contexte rend la démarche d'évaluation propice et pertinente, car le SYSDAU se positionne dans une optique de continuité de l'action en optant pour la conservation des principes fondamentaux de la politique paysagère de 2001 et son développement, ou son renouvellement à l'occasion de la révision en SCOT.

Pourquoi évaluer?... Un temps pertinent pour l'évaluation

L'agglomération bordelaise fait partie des cinq agglomérations françaises les plus dynamiques. Elle regroupait environ 754 000 habitants selon le recensement de 2000 et constitue le pôle de la région Aquitaine. Le phénomène d'étalement urbain, auquel a été soumise cette agglomération, en fait un site d'étude propice à notre problématique. Le centre de l'agglomération a perdu 25% de ses habitants depuis 1954 au profit de la couronne périurbaine pour représenter 40% de la population de l'aire urbaine. Cette aire concentre 71% de la population du département. Le développement de l'agglomération s'est étendu sur les espaces ruraux périphériques. Les évolutions engendrées par cette urbanisation ont modifié les paysages. Les acteurs se trouvent donc en situation d'intervenir pour gérer ce développement.

Le SD 2001, représente un support pertinent pour l'évaluation des politiques de paysage mises en œuvre dans le cadre de la planification urbaine. En effet, l'élaboration du document s'inscrit dans une temporalité parallèle à celle de la loi SRU. Les rédacteurs du SD 2001 en ont anticipé les effets et se sont inscrits dans les principes portés par les thématiques liées au développement durable (lutte contre l'étalement urbain, projet équilibré entre les enjeux environnementaux, sociétaux et économiques, etc.). On peut ainsi légitimement considérer, même s'il n'en a pas la forme, que le document du SD 2001 est un exemple représentatif des premiers SCOT élaborés sur le territoire français. Cette dimension exemplaire vaut également en termes de politique de paysage. Le SD de la métropole bordelaise propose une démarche paysagère originale et donnée en référence pour une méthodologie de travail sur le paysage intégrée aux documents d'urbanisme (Mairie-conseils, 2005). Au-delà de cet exemple, la carte des charpentes paysagères a souvent illustré de nombreux articles de presse spécialisée. Cette carte représente indéniablement un outil de communication.

Les acteurs locaux sont conscients que le paysage constitue un thème « pivot » méritant une attention toute particulière ou spécifique. Lors des rencontres nationales des SCOT (CERTU, 2005a, pp.48-49), l'agence d'urbanisme de Bordeaux a présenté tout l'intérêt d'une démarche paysagère dans le cadre de la gestion

¹¹⁵ Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer

¹¹⁶ Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

¹¹⁷ Cf. site intranet du ministère : <http://www.urbanisme.developpement-durable.gouv.fr>

¹¹⁸ Voir les articles de presse de - Faure, P., "Vue imprenable sur le paysage de demain", Sud-Ouest, 21 octobre, 2009. et - Faure, P., "Les nouveaux paysages", Sud-Ouest, 06 octobre, 2008.

d'enjeux contradictoires ou concurrentiels. Le paysage est « officiellement » présenté comme un vecteur structurant de projet.

Le SD 2001, produit concomitamment à la loi SRU, doit faire l'objet d'une révision avant décembre 2011 pour sa transformation en SCOT (terme des 10 ans après approbation de la loi après dérogation). La perspective de cette révision rend son évaluation d'actualité immédiate, dans un objectif direct de réajustement voire de réorientation de certaines politiques dans le cadre de l'élaboration du nouveau document. Les six années écoulées depuis l'approbation de ce document ont permis, à l'ensemble des communes de son périmètre, de procéder à une mise en compatibilité de leurs documents d'urbanisme. La déclinaison des objectifs du SD dans les Plans d'Occupation des Sols (POS), Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et Cartes Communales, est en effet le premier levier d'action pour la mise en œuvre des politiques portées par le SYSDAU. Face à l'évaluation de la politique paysagère, nous nous plaçons aujourd'hui dans une échelle de temps qui permet d'identifier d'une part les moyens engagés mais également les premiers effets.

De plus, l'exercice d'évaluation est l'opportunité de mesurer à l'échelle locale, les répercussions des politiques initiées au niveau national. Ainsi, l'intégration du paysage dans les documents d'urbanisme réglementaires, si elle est obligatoire selon les articles L. 110 et L.121-1 du code de l'urbanisme, relève de l'interprétation libre de la maîtrise d'ouvrage et du choix de l'équipe de maîtrise d'œuvre. Il est intéressant d'étudier comment le paysage, objet indéfini dans les textes jusqu'à l'adoption de la CEP en 2000, est associé et intégré aux documents d'urbanisme.

Enfin, il faut noter l'orientation du SD 2001¹¹⁹ qui confirme l'engagement des élus du SYSDAU selon les termes suivants :

- **« Accompagner les mentalités dans leur évolution par des efforts de sensibilisation et d'éducation citoyenne »,**
- **« Partager un diagnostic entre élus, techniciens et citoyens afin de favoriser la « gouvernance »,**
- **« Il s'agit de promouvoir un véritable bouleversement de la connaissance et des pratiques que dicte l'impératif de soutenir le développement de l'aire métropolitaine. Son principal outil méthodologique s'appuie sur l'évaluation des politiques en distinguant les effets réversibles de ceux irréversibles »,**
- **« Les mesures de protection et de valorisation écologiques véhiculées par le développement durable ne doivent plus être assimilées à contre cœur comme un frein au développement urbain et économique mais, bien au contraire, intégrées dans les projets comme de précieux atouts à faire fructifier »,**
- **« Prise en considération du très long terme porteur de conséquences souvent irréversibles ».**

Ces formulations présentes dans les objectifs retenus du SD 2001, témoignent de l'intérêt et de la nécessité de la recherche qui est proposée dans la présente mission.

¹¹⁹ En page 35 et troisième partie du rapport de présentation du SD 2001.

Qui évalue ?... Une évaluation déjà engagée, un partenariat à développer

Cette évaluation est l'une des missions confiées au SYSDAU et confirmées à l'occasion de la modification de ses statuts (2004a). Le SD 2001 précise ainsi que « **le rôle du SYSDAU consistera à assumer en permanence une fonction de veille et d'évaluation permanente par la mise en place d'un observatoire qui régulièrement, suivra les projets et les réalisations sur le terrain et les publiera** » (A'Urba, 2000). Cependant, la méthodologie de l'évaluation n'a pas été définie lors de l'élaboration du document en 2001. Elle le sera plus tardivement en 2004, confiée par le SYSDAU à l'A'Urba¹²⁰, maître d'œuvre du SD 2001 (A'Urba, 2004c). Il s'agit ainsi d'un exercice directement mené par le maître d'œuvre du document initial.

Il affiche un double objectif :

- « **Aider le commanditaire à apprécier et mesurer le plus objectivement possible la mise en œuvre du Schéma directeur trois ans après son approbation,**
- **Disposer d'un outil de suivi permanent du Schéma directeur qui permette de procéder dans un délai plus long à une analyse des résultats de l'application du Schéma directeur et ainsi délibérer sur son maintien en vigueur ou sur sa mise en révision complète ou partielle** » (A'Urba, 2005a).

Cette évaluation n'a pas été inscrite dans une perspective à court terme. Il s'agissait, dans un premier temps, de s'intéresser aux objectifs relatifs au développement urbain et économique ; puis, dans un deuxième temps, à ceux relatifs aux infrastructures et aux déplacements.

L'A'Urba a effectué un travail important dans le cadre d'une étude de faisabilité de l'évaluation (A'Urba, 2004c) en reprenant les huit objectifs des orientations du SD 2001¹²¹.

L'objectif 4, et son contenu en matière de paysage nous concernant plus particulièrement, fait état de l'analyse suivante :

- une analyse prioritairement réglementaire en ce qui concerne la mise en œuvre des orientations du SD 2001, ce qui signifie une étude de la compatibilité entre le SD 2001 et les PLU/POS couverts ;
- une évaluation globalement jugée comme « difficile à mettre en œuvre » avec parfois un caractère « improbable » ou « aléatoire » affiché. Cependant, certaines analyses sont jugées comme envisageables, essentiellement dans le cas d'applications de servitudes fortes, liées au risque ou à l'application stricte de normes réglementaires, s'imposant au-delà du SD 2001.

Une évaluation quantitative du développement urbain, agricole et économique a été effectuée par l'A'Urba et présentée lors du comité syndical du 24 octobre 2005.

Par la suite, un document d'étape sur les espaces naturels, forestiers et agricoles (A'Urba, 2007a) a été transmis à la Direction Départementale de l'Équipement de la Gironde en mars 2007. Il recense les territoires agricoles et leur vulnérabilité à l'urbanisation en s'appuyant sur leur valeur économique. L'État précisait par l'intermédiaire d'une note adressée au SYSDAU que « **la conservation d'espaces pourtant moyennement rentables sur le plan économique pourrait s'avérer néanmoins essentielle pour l'aménagement des**

¹²⁰ L'A'Urba est une association loi 1901 déclarée en 1969 qui relève d'un statut privé, dont les membres sont des entités publiques ayant des compétences ou des implications en matière d'aménagement. Le SYSDAU est membre adhérent de l'A'Urba, ce qui en fait un partenaire technique privilégié.

¹²¹ Les huit grands objectifs du SD sont les suivants :

- 1 « Un positionnement de l'agglomération plus fort en France » - 2 « Un développement urbain soutenu » - 3 « Un développement économique plus fort et mieux structuré » - 4 « Un développement durable appuyé sur l'amélioration et la valorisation du cadre de vie » - 5 « La dynamique du cœur de l'agglomération » - 6 « La maîtrise qualitative du développement périphérique » - 7 « Une accessibilité interne et externe améliorée » - 8 « Une solidarité intercommunale ». pp.33-68, 3^{ème} partie du SD 2001, rapport de présentation.

territoires : cas de nombreux espaces à fort caractère paysager et patrimonial, exemple de certains secteurs maraîchers de Bruges ou d'Eysines, image véhiculée par la forêt de pins, vallons et affluents de la Garonne, etc.... Bien que basé sur des paramètres non quantifiés, ce complément d'analyse à dire d'experts n'en sera que plus pertinent » (DDE de la Gironde, 2 mai 2007). Le débat était ouvert. Cet avis soulève tout particulièrement la question du niveau de définition d'une politique de paysage dans un document tel qu'un SCOT, ainsi que de la pertinence d'une évaluation de la politique du paysage du SD 2001. Il met également l'accent sur la dimension qualitative de l'évaluation, en témoignant que la notion d'enjeux du paysage n'est pas perçue de la même manière en fonction des acteurs impliqués.

La version finale du bilan à mi-parcours en 2008 n'apporte pas davantage d'informations sur le volet paysager, sauf à évoquer succinctement les dispositions prises en ce qui concerne les espaces naturels et agricoles (A'Urba, 2008a). Par ailleurs, l'évaluation de la carte des charpentes paysagères¹²² est conclue de la manière suivante :

« Le bilan de la préservation des espaces naturels et agricoles ... montre un respect global de ces espaces, et donc de la trame verte qu'ils constituent. Il s'avère que la charpente paysagère proposée dans le Schéma Directeur se limite à des principes paysagers et n'intègre pas la valeur agro-environnementale et économique des espaces construits et non construits », p.87 du document.

Dès l'élaboration du SD 2001, les services de l'Etat ont bien accueilli les motivations du SYSDAU sur le volet paysager, mais ils ont été critiques sur l'ambition du projet, jugée insuffisante. Le SYSDAU, quant à lui, a pu exprimer par sa politique paysagère une nouvelle vision de l'espace communautaire, en associant des partenaires tels que les acteurs de la viticulture. L'absence d'évaluation du volet paysager du SD 2001 alors qu'il constitue une part importante de l'ensemble du document apparaît en prévision de la révision en SCOT pour l'équipe technique, comme un déficit qu'il convient de corriger.

Gouvernance et périmètre de projet : l'organisation du SYSDAU

Le périmètre du SYSDAU a fait l'objet d'évolutions que nous avons présentées en début de ce chapitre.

Ces variations de son périmètre illustrent les divergences existantes dans ce type de projet. Les communes périphériques jugent régulièrement que le document d'urbanisme ne présente pas les orientations défendant leurs intérêts, et préfèrent s'associer à d'autres périmètres de projet. La communauté de communes du Cubzaguais a quitté le SYSDAU pour se constituer son propre SCOT sur un périmètre de huit communes, bien que située dans l'aire urbaine de Bordeaux.

Outre les intercommunalités, le SYSDAU se superpose également à d'autres périmètres institutionnels tels que les pays (Pays des Graves, Cœur Entre-Deux-Mers et Médoc). Il est composé en 2011 d'un bureau syndical (un président, trois vice-présidents, un secrétaire et de sept membres), d'un comité syndical regroupant 31 titulaires et autant de suppléants et d'un bureau technique. La composition de ces entités est détaillée dans le volume II, annexe 6 (pp.22-23).

Fonctionnement de la structure SYSDAU

Le bureau syndical est en charge de la programmation des actions et des propositions qui sont soumises au comité syndical. Celui-ci délibère et se réunit environ tous les six mois, parfois davantage en fonction de

¹²² La carte est présentée en page 82 du mémoire.

l'actualité. Le bureau technique est chargé de la conduite des actions et des opérations. L'A'Urba intervient comme un partenaire privilégié dans ce dispositif, puisqu'une grande partie des actions sont programmées dans son plan d'activité annualisé et mutualisé avec l'ensemble des membres de son conseil d'administration (CUB, CG 33, Etat, etc.). De ce fait, la continuité de l'action est garantie par la pérennité des ressources techniques et financières locales.

Le SYSDAU anime une plate-forme de coopération lui permettant d'insérer certains acteurs dans sa dynamique d'action. Deux actions ont été menées en 2006 et 2007 :

- agriculture et sylviculture : une étude a été produite par l'A'Urba et intitulée : « **Mise en œuvre et évaluation du SCOT de l'aire métropolitaine Bordelaise- Sensibilité des activités agricoles et sylvicoles au regard de la proximité urbaine** ».
- économie : une étude produite par l'A'Urba en collaboration avec la CCI de Bordeaux et intitulée : « **Éléments majeurs du diagnostic économique de l'aire métropolitaine Bordelaise** ».

Le syndicat anime également des réunions techniques en partenariats avec d'autres instances. Les sujets sont très divers. On peut noter entre autres, un séminaire intitulé « Les Débats du développement Durable » organisé le Jeudi 20 Septembre 2007 à la CUB et dont l'ordre du jour était : « Les chartes de paysage : un projet territorial partagé ». La mobilisation du Sysdau atteste que le paysage constitue un levier d'action publique. Lors de la réalisation du SD 2001, nous avons inventorié les acteurs qui ont participé aux travaux des commissions thématiques, dont la commission environnement qui intégrait la réflexion sur les paysages. Nous avons classé les acteurs présents en quatre sphères dans le schéma ci-dessous (Cf. figure 5):

- la sphère de la « société civile », peu présente dans l'ensemble des débats, si ce n'est dans le cadre de la consultation¹²³ (« Sepanso », « Jalle, rivière propre », « Asphodèle », « Vivre entre-deux-mers ») et de l'enquête publique.
- la sphère des « prestataires » dont le noyau est composé par l'A'Urba, association à laquelle le Sysdau a adhéré et contractualisé la révision du SCOT par une convention cadre. L'expertise paysagère a été assurée par l'agence de paysagistes et urbanistes Follea&Gautier. L'analyse des risques d'inondation a été produite par le cabinet Sogreah.
- la sphère des « partenaires » dont les structures ont participé activement, soit en diffusant leurs enjeux et leurs données pour collaborer avec le SYSDAU, soit en intervenant dans le cadre de la consultation précitée. La sphère des acteurs de l'économie viticole a été particulièrement bien représentée.
- la sphère des « régulateurs » représentée par la préfecture et les services de l'Etat. Elle est intervenue dans le cadre de ses prérogatives régaliennes.

¹²³ Tel que prévue à l'article L121-6: « *Les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers sont associées à leur demande, à l'élaboration des plans d'occupation des sols en ce qu'ils concernent l'implantation des équipements commerciaux et artisanaux. Elles assurent les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées* » et L121-7: « *Les chambres d'agriculture sont, à leur demande, associées à l'élaboration des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols. Elles assurent la liaison avec les organisations professionnelles intéressées* » et L122-1-1 : « *Le président de l'établissement public compétent peut recueillir l'avis de tout organisme ou association ayant compétence en matière de construction, d'aménagement, d'urbanisme ou d'environnement* » du code de l'urbanisme, version août 2000.

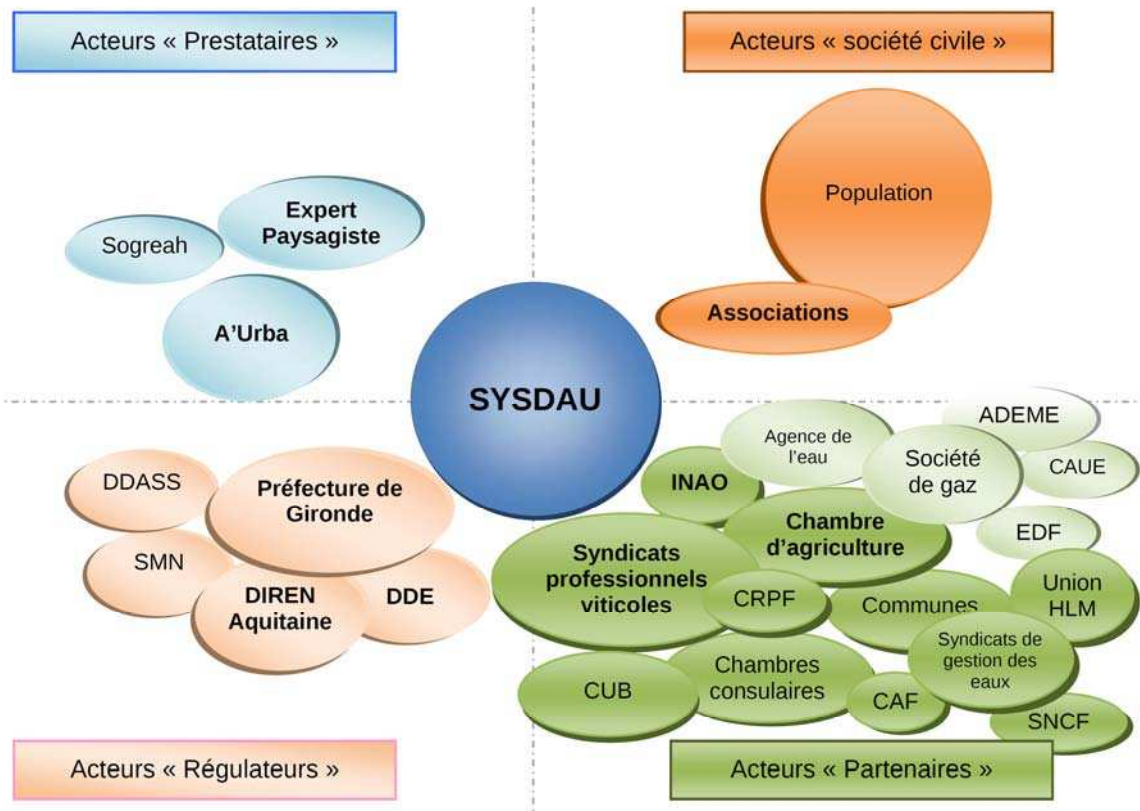


Figure 5 : Schéma de l'ensemble des acteurs participants à l'élaboration du Schéma Directeur de l'aire métropolitaine de Bordeaux de 2001 – D. Labat - 2009.

1.3.1.2 - Les questions d'évaluation

La part importante des mesures paysagères du SD 2001 et son contenu suscitent des interrogations depuis sa conception jusqu'à sa mise en œuvre. Ces questions seront le fil rouge de notre recherche.

Les résultats de l'appel à projet « Politiques publiques et paysages » attestent de la difficulté de passer du questionnement sur l'évaluation paysagère (quelles valeurs et pour qui ?), à celui sur l'évaluation des politiques paysagères (quelles actions politiques, avec quelle efficacité, pour qui ?). Parmi les réponses à l'appel à projet, aucune d'elles ne traite cette question méthodologique de l'évaluation des politiques paysagères dans les documents d'urbanisme. Le passage de l'analyse du paysage à l'évaluation des politiques qui lui sont dédiées, semble devoir être traité par le filtre de l'analyse de l'action publique. L'évaluation du paysage et l'évaluation des politiques paysagères sont difficilement dissociables (Metaillié J. et Alet B., 2002), mais nous prenons l'évaluation des paysages faite par l'agence Follea&Gautier comme un acquis, comme un référentiel pour analyser l'intervention paysagère dans le SD 2001. En ce qui concerne l'analyse des impacts, nous identifions des limites importantes. Sur le terrain, la conjonction des actions qui varient dans le temps et l'espace, rendent l'appréciation des impacts, directs ou indirects, complexe. C'est pourquoi notre recherche, privilégiant l'entrée par la politique planificatrice, devrait permettre d'isoler les seuls impacts propres aux orientations des documents d'urbanisme en établissant les liens entre les orientations et leurs mesures d'application.

Le constat des pratiques d'évaluations des politiques paysagères en France est similaire aux Etats-Unis, qui ont pourtant de nombreux outils de protection des espaces agricoles. L'analyse de David Bengston et al. témoigne du déficit en matière d'évaluation et contient les mêmes explications que celles rencontrées en France (Bengston D. N., Fletcher J. O. *et al.*, 2004):

- les politiques sont souvent mal formulées et ne permettent pas une traçabilité de leurs énoncés à leur mise en œuvre, qui en est critiquable ;
- les interactions entre les politiques, leurs échelles de définition et leurs gouvernances compliquent l'évaluation ; la question de la limite est récurrente ;
- l'évaluation ex-post peut rarement être réalisée du fait de l'impact à long terme, voire très long terme des politiques ;
- Les politiques sont plus efficaces quand elles se conjuguent : de ce fait, l'évaluation d'une seule d'entre elles devient partielle voire difficile ;
- Les publics impactés par les politiques sont rarement insérés dans le dispositif d'évaluation : celle-ci n'est donc que partielle et ne répond qu'à une partie de ses objectifs.

Les auteurs préconisent une organisation croisée des acteurs pour optimiser les niveaux verticaux et horizontaux de l'action sur la problématique de maîtrise de l'étalement urbain. Aux Etats-Unis, comme en France, la gestion de la ressource foncière est un des enjeux majeurs, compte tenu des prévisions de croissance et de concentration démographique autour des métropoles. L'évaluation de l'efficacité de ces politiques est une nécessité.

Ce constat nous conduit dans un premier temps à distinguer les étapes de conception de la politique paysagère et à nous centrer prioritairement sur les objectifs des orientations paysagères. Il nous faut donc revenir sur le contexte d'élaboration de la politique et intégrer l'étape d'évaluation paysagère comme étant celle du moment de construction de la connaissance des acteurs à l'origine de la politique paysagère. Il en résulte les questions suivantes :

- Comment le paysage est-il inséré et défini dans le dispositif de planification ?
- Qu'est-ce qui définit une politique paysagère dans un document d'urbanisme ?
- Quels sont les enjeux défendus, les problématiques soulevées et les acteurs mobilisés ?
- Quelles ont été les modalités de définition de la politique paysagère ? Qui, de l'expert, des élus, des techniciens, a élaboré la politique paysagère ?
- La politique paysagère est-elle articulée avec les autres politiques ?
- Comment ces orientations sont-elles mises en œuvre ?
- Les mesures choisies, « au nom du paysage », sont-elles efficaces ?
- Quelles sont les stratégies portées par le paysage ?
- Quelle est l'action publique que l'évaluation de la politique paysagère permet de mettre en lumière ?
- Comment le paysage participe-t-il de l'instrumentation du SYSDAU ?

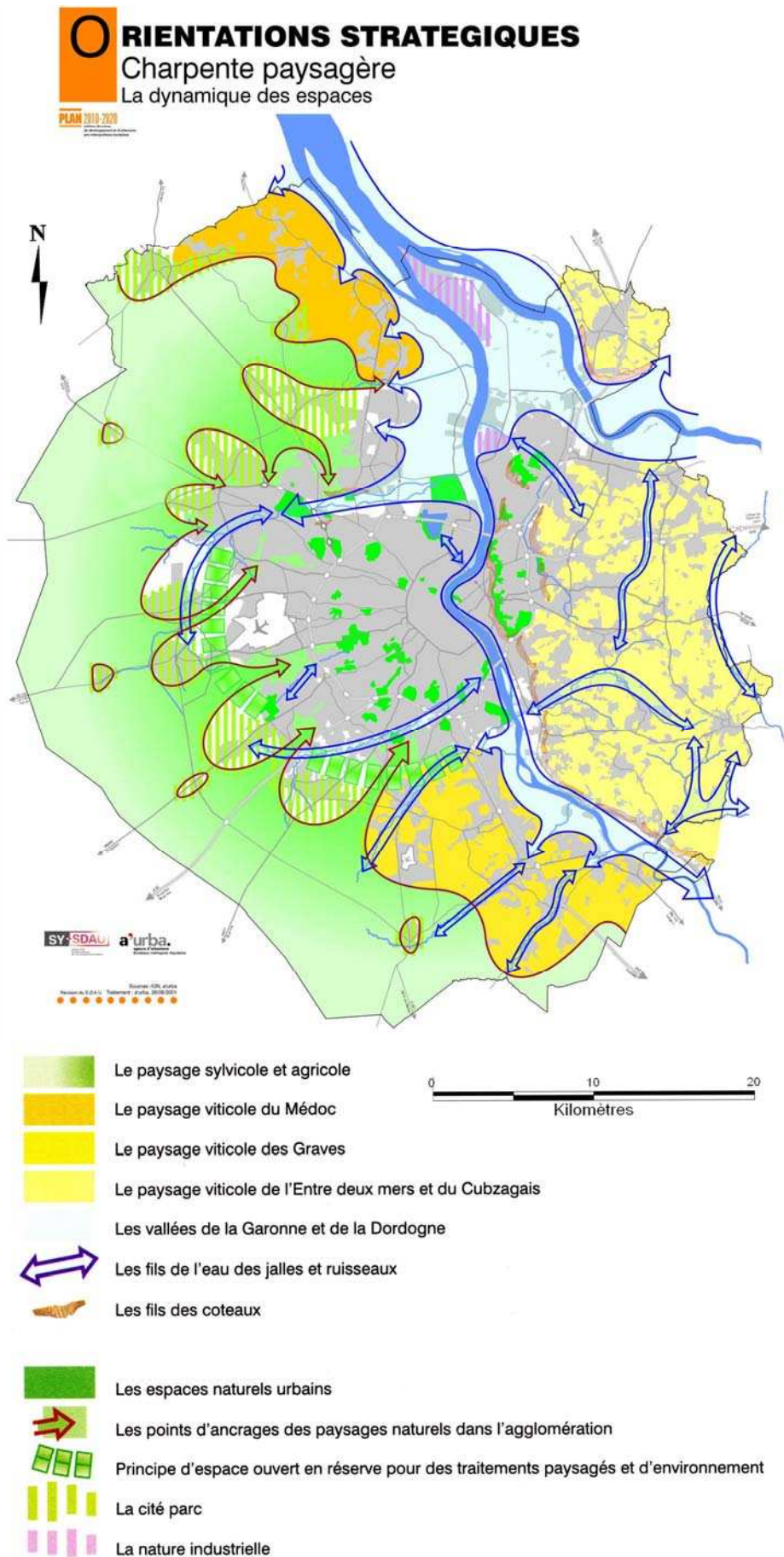


Figure 6 : Carte des charpentes paysagères du schéma directeur de l'aire métropolitaine de Bordeaux (La dynamique des espaces) - SYSDAU - 2001 - Conception : A'Urba.

I.3.2 - La construction du projet de recherche

En 2007 lors de la rédaction de la convention de recherche, les discussions avec le SYSDAU ont porté, au-delà des questions méthodologiques, sur l'apport de la recherche dans le cadre de la révision du SD 2001 en SCOT. Pour y répondre, le projet a été envisagé comme une recherche action que nous définissons sur ses bases comme **« l'action délibérée de transformation de la réalité ; recherche ayant un double objectif : transformer la réalité et produire des connaissances concernant ces transformations »** (selon Hugon M.-A. et Seibel C., 1998, p.13 dans Barbier R., 1996). Plus précisément, il s'agissait d'une recherche-action d'inspiration lewinienne ou néo-lewinienne telle que le décrit René Barbier (op. cit., p.26) : **« les chercheurs, distincts des acteurs, offrent des connaissances savantes, une expertise professionnelle, non sous forme de conclusion (modèle de la recherche-appliquée) mais en se mettant à la disposition du groupe pour offrir une méthodologie scientifique applicable à un problème d'action »**.

En traduction opérationnelle, l'objectif initial de la recherche était multiple :

- Construire de la connaissance sur des questions problématiques et une intervention paysagère dans les documents d'urbanisme peu étudiée ;
- Construire une démarche d'évaluation avec les acteurs dans un objectif de validation continue et d'appropriation avec le SYSDAU et l'A'Urba. Il s'agit non pas de proposer une démarche d'évaluation circonscrite mais de proposer des outils scientifiques d'évaluation qui seront adaptés par les acteurs ;
- Capitaliser les apprentissages de l'évaluation lors de la formulation des orientations du SCOT en cours d'élaboration ;
- Accompagner les acteurs pour élaborer des indicateurs depuis le diagnostic de territoire jusqu'au projet (document d'orientations et d'objectifs) et une démarche de suivi de la politique paysagère du futur SCOT.

Ces objectifs ont été proposés selon le constat suivant :

- la perception d'une problématique récurrente et de la faible approche qualitative des paysages dans les documents d'urbanisme. Ce constat partagé avec le SYSDAU a permis les échanges sur le projet de recherche. Dans l'action quotidienne du SYSDAU, la directrice identifiait des difficultés liées à l'application des orientations dans les PLU. La perspective de révision du SD 2001 en SCOT imposait de porter un regard précis sur les acquis de la politique paysagère du document produit en 2001.
- Le fait que les évaluations réalisées sur le SD 2001 sont issues de l'A'Urba, structure technique à l'origine du SD 2001. Il se posait pour le SYSDAU une problématique liée aux liens trop étroits entre l'évaluateur et l'objet évalué. Une intervention extérieure du CETE animant un processus d'évaluation paraissait une étape utile pour le partage de la démarche et des échanges méthodologiques.
- L'absence d'une expertise paysagiste au sein de l'A'Urba en 2007, qui a été recrutée en 2009.

Pour notre démarche de recherche, ce dispositif de recherche action correspondait à plusieurs objectifs :

- Tout d'abord, un engagement personnel¹²⁴ dans l'idée que la recherche doit profiter aux acteurs et les

¹²⁴ Paysagiste DPLG de formation initiale, j'ai intégré le ministère de l'Équipement en 2002 comme ingénieur des travaux publics de l'État. En poste initial en DDE des Yvelines comme responsable d'une unité « stratégie territoriale » dans le service urbanisme et développement durable, le questionnement de la place du paysage dans les politiques publiques et en particulier dans la planification territoriale s'est naturellement développé. Cette thèse est un prolongement de ce questionnement.

accompagner dans un objectif d'amélioration. Nous nous inscrivons dans les conclusions présentées par Yves Luginbühl à ce sujet sur le repositionnement de la recherche en paysage à partir des modes d'action publique (Luginbühl Y., 2007b) et plus particulièrement dans la conclusion de l'ouvrage de synthèse récapitulant les résultats de l'appel à projet de recherche « paysage et développement durable » (Luginbühl Y., 2007a). Le chercheur ne se positionne pas en sachant mais en catalyseur de questionnement, d'interrogations que les acteurs vont manipuler pour identifier des réponses et les transformer en actions. Par ailleurs, le positionnement extérieur du chercheur vis-à-vis des structures d'action est garant d'une objectivité et d'une distance qui peut faire défaut aux groupes d'acteurs en place. Rappelons que le SYSDAU et l'A'Urba logent dans les mêmes murs, et cette dernière est liée à son maître d'ouvrage par un principe de conventionnement annuel au titre de la participation des collectivités à l'association qu'est l'A'Urba. Les relations maître d'ouvrage/maître d'œuvre ne sont pas celles d'un marché régit par les règles de concurrence habituelles. Le lien entre le SYSDAU et l'A'Urba est très fort. L'externalisation de l'évaluation, qui plus est dans un objectif de recherche action, était nécessaire et exprimé par nos interlocuteurs de l'équipe technique du SYSDAU. Par ailleurs, l'A'Urba s'était positionnée sur la question de l'évaluation du volet paysager du SD 2001 en indiquant qu'elle n'était pas possible (A'Urba, 2008a).

- Ensuite, la recherche action devait constituer le creuset d'observations sur les rapports entre acteur-politique et acteur-technique dans un objectif d'étude épistémologique des discours et des réactions suscitées par le contenu de la démarche (blocage, enthousiasme, qualité des échanges, perceptions paysagères, engagement, choix, etc.).

Le déplacement du projet de recherche, reflet d'une réalité de l'action publique

Ce projet de recherche-action n'a pu aboutir pour les raisons suivantes :

- Un engagement faible du SYSDAU dans l'association de l'A'Urba à ces objectifs d'évaluation. La signature de la convention est intervenue dans un contexte de décision politique de révision du SD 2001, avec des enjeux de mobilisation des deux structures. Le temps de l'évaluation était en quelque sorte dépassé¹²⁵. L'imprécision du contenu de la convention sur ce sujet était un signe motivé du SYSDAU qu'il fallait interpréter en ce sens, comme une approche minimaliste en prévision d'éventuelles difficultés.
- L'objectif d'évaluation de la politique paysagère du SD 2001 n'était pas partagé par l'ensemble du comité syndical, élément que nous avons découvert par la suite lors d'une première présentation du contenu de la recherche en comité syndical en septembre 2008. Un élu vice-président du bureau syndical en particulier s'est opposé à l'initiative en la découvrant. Nous avons ainsi constaté que d'une part, l'acte d'évaluation n'est pas ancré comme une nécessité pour tous les élus ; et d'autre part, que des rapports de force s'exercent au sein de ce comité syndical. Nous avons alors découvert des premiers éléments de notre recherche, relatifs à la structuration des motivations internes qui régissent l'action au sein de cet instrument qu'est le SYSDAU¹²⁶. Les travaux de Dominique Mons et *al.* (2002, pp. 8-11) nous ont montré que ces réticences sont identifiables dans des circonstances similaires (réticences des acteurs à l'évaluation, difficultés d'accès aux informations, polysémie de la notion de paysage, illisibilité de l'action publique, etc.).

¹²⁵ Propos tenus par un vice-président du SYSDAU lors de la présentation des objectifs de la recherche en septembre 2008 en comité syndical.

¹²⁶ L'objet de la convention n'a pas été débattu en comité syndical. Seul le bureau en a pris l'initiative, ainsi que de son financement. La découverte du projet en comité syndical a mis à jour des tensions internes. Par ailleurs, la politique paysagère du SYSDAU étant essentiellement concentrée sur sa périphérie, son évaluation mettrait en surface des mécanismes de la gouvernance périurbaine faisant partie des règles du jeu tacites et des problématiques de transfert dans les PLU.

- L'intervention d'une structure extérieure au dispositif partenarial SYSDAU-A'Urba n'a pas été perçue pertinente par ce même élu qui dispose d'une parole prépondérante dans le comité syndical. En effet, le CETE¹²⁷ est un service administratif déconcentré technique qui est associé à l'Etat. Si l'indépendance et la neutralité du CETE ont été identifiées dans le dispositif du SD 2001, il s'avère qu'en période de révision, il peut être perçu comme une présence de l'Etat (qui plus est en situation évaluative) non souhaitable pour des élus qui disposent de leur instrument technique (l'A'Urba) déjà mobilisé. Le projet a été perçu comme une forme d'ingérence, dans les relations entre les collectivités et l'Etat. Le déroulement du projet en relation avec la DDE de la Gironde (qui a participé à son financement), a été l'occasion de constater les conflits qui règnent dans le cadre de la participation de l'Etat en tant que personne publique associée. Ces conflits sont sédimentés entre les collectivités et l'Etat.

A la lecture de l'article d'Alain Thalineau et Thierry Rivard (2007), nous avons pris conscience que les conditions de faisabilité d'une telle démarche n'étaient que trop partiellement réunies : divergence entre l'objectif méthodologique et les questions de recherche, position du chercheur-évaluateur en situation opérationnelle perçu comme un expert technique, commande trop peu qualifiée, financement insuffisant, faible engagement politique. En fin de compte, la recherche a été menée indépendamment d'un partenariat souhaité selon une recherche action, et nous devons qualifier notre thèse davantage comme une recherche finalisée¹²⁸ ou de type ingénierique dans une forme d'isolement. Nous avons constaté ce glissement au-delà des blocages institutionnels par le recentrage de l'équipe technique du SYSDAU sur des attendus finalisés de type - méthode d'évaluation et liste d'indicateurs. Cependant, cette situation nous a permis de faire des observations que nous préciserons par la suite dans la thèse, liées aux divergences/attentes entre acteurs. Par ailleurs, ce décalage entre notre objectif initial et la réalité du parcours de la recherche participe de nos résultats et nous permet d'en tirer des conclusions que nous illustrerons par la suite. Plusieurs échanges ont eu lieu avec l'équipe du SYSDAU qui a suivi les étapes de la recherche. Sept rencontres se sont déroulées en quatre années de recherche (2007-2010). Les résultats ont été accueillis positivement, avec une présentation finale à l'équipe projet du SCOT au sein de l'A'Urba en janvier et avril 2011. Mais cette initiative n'a pas été renouvelée en direction du comité syndical ou du bureau du SYSDAU, malgré nos sollicitations.

Ce déplacement des modalités de recherche a constitué un frein important dans l'intérêt du questionnement, essentiellement sur la démarche d'évaluation que nous identifions comme une action dont la pertinence prend toute sa forme en collaboration avec les acteurs, dans une formulation partagée. Nous préciserons ce point par la suite dans le mémoire. Par ailleurs, cette évolution a nécessité un temps de recalage du projet préjudiciable dans la programmation de la recherche. L'enquête par internet n'a pas été assumée par les élus du SYSDAU, nécessitant de faire référence à la convention pour rappeler sa programmation initiale dans la convention. Le projet évoluant, nous avons recentré notre recherche sur les mécanismes de la compatibilité entre le SD 2001 et les PLU. Se faisant, les entretiens auprès des trois communes n'ont pas pu être faits officiellement dans le cadre de la convention au nom du SYSDAU, sa directrice ne souhaitant pas inscrire cette démarche d'entretiens dans une visibilité d'action du syndicat. En conclusion, la démarche d'évaluation inscrite contractuellement n'a pas été assumée politiquement.

¹²⁷ En poste au CETE comme chef de projet environnement, la thèse a été menée sur la base d'un mi-temps pendant trois ans, l'autre mi-temps étant consacré à des études opérationnelles et disjointes de nos questions de recherche. Avec le recul, nous constatons que les conditions de réalisation de la thèse n'ont été que partiellement réunies vis à vis des exigences que nécessite une collaboration avec des acteurs (investissement, disponibilité, ressources internes).

¹²⁸ La recherche finalisée vise les travaux de recherche scientifique, entrepris afin de résoudre des problèmes précis d'usage pratique. Elle se distingue de la recherche appliquée en ce qu'elle conserve un objectif générique, ne dépendant pas obligatoirement de la problématique.

Conclusion du chapitre I

Dans ce premier chapitre, nous avons voulu préciser notre hypothèse décrite rapidement dans l'introduction. S'intéresser aux modalités de l'intervention paysagère dans les documents d'urbanisme, c'est questionner l'action publique à l'origine de l'élaboration du SCOT ou du PLU. Nous avons constaté les évolutions de ces outils ces dernières années, et nous avons contextualisé le cadre de l'action publique pour comprendre les potentialités, mais aussi les limites de l'élaboration de politiques paysagères de SCOT. En nous appuyant sur l'analyse de l'action publique, il apparaît nécessaire d'opérer une déconstruction de notre objet de recherche. Cette démarche peut être réalisée en deux étapes, voisines entre elles.

D'une part, nous procédons à une analyse de l'action publique afin de discerner les logiques d'intervention et de mobilisation du paysage.

D'autre part, nous évaluons cette intervention paysagère pour en décrypter la mise en œuvre et saisir les points saillants qui traduisent, à leur manière, une problématique d'action publique. Nous avons traité également de la place du paysage dans ces outils de planification. Les expériences et les recherches de ces dernières années montrent une nette évolution vers la reconnaissance des valeurs et des représentations paysagères par la sphère publique. Et nous en avons décrit l'intérêt, en identifiant des pistes méthodologiques.

Cependant, des limites apparaissent rapidement. Si le paysage revêt de nombreuses qualités pour favoriser l'élaboration d'un projet de territoire, il s'avère que sa mobilisation remet en scène la question de la participation du public et les difficultés de cette démarche. En fin de compte, nous constatons que la planification territoriale constitue un terrain périlleux et complexe pour le développement de politiques paysagères ; d'où notre hypothèse centrale que nous rappelons en ces termes :

- la définition et la mise en œuvre des politiques paysagères des documents d'urbanisme sont confrontées à l'incohérence entre les normes nécessaires à l'action publique et l'hétérogénéité des représentations paysagères locales. Notre hypothèse traduit l'idée que les outils de la planification ne sont pas des lieux de production d'une intervention paysagère opérante. En d'autres termes, la politique paysagère peut traduire d'autres volontés, d'autres desseins de l'action publique que la simple intervention sur la matérialité des paysages. Pour justifier notre hypothèse, nous avons développé l'analyse d'auteurs des sciences politiques, de la sociologie, de la géographie et des sciences du paysage qui explicitent le cadre d'intervention de l'action publique, en focalisant plus particulièrement l'instrumentation de la planification territoriale. Notre recherche vise l'analyse des points de convergence entre le potentiel de mobilisation du concept de paysage dans notre société française, et les us et coutumes de l'action publique locale sur le territoire métropolitain de Bordeaux.

Pour comprendre les mécanismes d'élaboration de l'intervention paysagère dans le SD 2001 de l'aire métropolitaine de Bordeaux, nous avons conclu qu'une démarche d'évaluation des politiques publiques nous permettra de saisir les mécanismes d'action, depuis l'élaboration, jusqu'à la mise en œuvre (Muller P., Leca J. *et al.*, 1996). Mais l'exercice d'évaluation doit être construit en même temps qu'une démarche d'analyse de l'action publique, tel que l'indique Christine Musselin (2005). Notre questionnement interroge l'organisation des acteurs comme sujet, et se sert de l'évaluation comme démarche analytique de l'objet. Le prochain chapitre est consacré à la construction de cette démarche que nous adaptons au contexte particulier de la planification territoriale.

Chapitre II – Elaboration d'une démarche d'évaluation des politiques paysagères

Pour proposer une démarche d'évaluation de la politique paysagère du SD 2001, il est d'abord nécessaire de la déconstruire. Ce positionnement méthodologique est destiné à distinguer les étapes de l'action publique et les motivations des acteurs dans le contexte d'élaboration du SCOT. Il nous faut ainsi revenir sur les normes de construction de la politique paysagère. Ce chapitre est organisé selon une présentation de ces étapes normatives, qu'elles soient institutionnalisées par les politiques paysagères, ou conçues par les acteurs de manière empirique, et contextualisée. Nous revenons ainsi aux étapes de l'évaluation paysagère qui permet la formulation des problématiques, aux outils de l'évaluation des politiques publiques et aux expériences d'évaluation des politiques paysagères. Ceci afin d'opérer un croisement méthodologique. Nous proposons ainsi une démarche d'évaluation en cohérence avec les concepts d'instrument et d'action publique de la planification territoriale présentés dans le chapitre précédent.

II.1 - Le référentiel « paysage » en France

Les politiques paysagères des documents d'urbanisme se conçoivent sans cadre normatif précis. Gérard Monédiaire fait une analyse globale de ces politiques en France et montre l'inscription des outils nationaux dans le code de l'urbanisme qui cadre les documents de planification (Monédiaire G., 2003). Nous en avons déjà présenté l'essentiel, qui se lit dans les articles L121, L122 et suivants du code de l'urbanisme. Il s'agit en fait d'objectifs qui sont assignés à ces outils de planification. Pour y répondre, les acteurs mobilisent l'expertise paysagère. Elle s'appuie sur les outils mis à disposition dans le cadre de la politique nationale de paysage¹²⁹. Cette dernière a rapidement évolué ces dernières années et correspond aux orientations de la CEP. Nous n'explicitons que les outils mobilisables dans la planification territoriale et les principes d'intervention de l'expertise paysagère.

II.1.1 - Les étapes de la formulation d'une politique publique de paysage

En 1989, dans le cadre des travaux d'Yves Luginbühl publiés dans « *L'état de l'environnement* »¹³⁰, les services de l'Etat en charge des paysages se penchent sur les évolutions constatées. Le risque d'une dégradation généralisée des paysages français est décrit et devient un thème d'inquiétude, approprié par les élus et notamment le gouvernement de l'époque (Rumpala Y., 2003)¹³¹. Il s'en suit en 1991, dans le cadre des

¹²⁹ Nous les appelons « référentiels » bien que ce terme ne soit pas généralisé. Il signifie que ces outils sont une base de l'évaluation paysagère par la mise à disposition d'une connaissance minimale validée par les acteurs dans le cadre de politiques décentralisées telle que l'élaboration d'atlas des paysages par les conseils généraux.

¹³⁰ Secrétariat d'Etat auprès du 1^{er} ministre chargé de l'environnement, « *Etat de l'environnement, édition 1989 : données statistiques commentées, thèmes d'environnement* », Luginbühl Y., 1990, 281 p.

¹³¹ *Op cit.* Rumpala (2003). L'auteur illustre comment certains responsables de l'administration ou politiques ont soulevé ce risque, de la part de R. Poujade (ministre de l'environnement) dans un article du Monde du 22/09/1973 intitulé « Vie et mort du paysage » ou de D. Bidou en 1983 en pleine décentralisation. Cf. pp.96-100.

réflexions prospectives du Commissariat Général au Plan, une analyse dynamique mettant sur la scène les risques identitaires et économiques « *d'une atteinte à l'harmonie d'ensemble* » des « *paysages traditionnels* ». Ces rapports, présentant des constats de terrain, donnent lieu à la mise en œuvre de stratégies politiques gouvernementales, redonnant à l'Etat une légitimité d'intervention sur le paysage, au-delà des schémas de responsabilité nouveaux créés par la loi de décentralisation de 1983. L'Etat a acquis des compétences et s'est doté du texte de loi relatif à la protection et la mise en valeur des paysages du 8 janvier 1993. Selon Yannick Rumpala, l'émergence de la loi de 1993 correspond à une tentative de recadrage des collectivités par l'Etat après l'observation des premiers effets de la décentralisation. C'est une forme de régulation de la politique plus générale, de partage des compétences entre les différents échelons politiques (Etat et collectivités territoriales), lancée par la loi de décentralisation.

Le cadre réglementaire évolutif

Hervé Davodeau a proposé dans sa thèse un large inventaire des outils réglementaires sur les paysages, en soulignant également le passage d'une politique centralisée de l'Etat, à des outils décentralisés et déconcentrés (2003, pp. 51-79). Pour réactualiser cet inventaire dans le cadre des documents de planification territoriale, nous identifions chronologiquement les nouveautés suivantes :

- la reconnaissance de la CEP par décret¹³² en 2005,
- les décrets et circulaires d'application de la directive EIPPE que nous avons présentée dans le premier chapitre et qui impose une analyse des impacts d'un projet sur les paysages (avec en particulier le règlement R.122-20 du code de l'environnement¹³³),
- la directive nationale d'orientation¹³⁴ pour la mise en œuvre de la CEP en 2007,
- la Directive nationale d'orientation pour les politiques de l'écologie et du développement durable¹³⁵ qui intègre également le paysage. Celle-ci reprend les fondamentaux de la stratégie nationale du développement durable et associe l'objectif de préservation du paysage à celui de la biodiversité et des milieux naturels.
- les modifications des codes de l'urbanisme et de l'environnement suite à l'application de la loi ENE de 2010, qui renouvelle le contenu des SCOT et que nous avons présentée auparavant.

Ces textes n'ont pas fondamentalement modifié le cadre réglementaire des exigences « paysagères » en matière d'action publique dans les documents d'urbanisme. Ils ont en revanche conduit les acteurs vers une meilleure argumentation et une amélioration de l'intervention paysagère entre les échelles d'action. Seule

¹³² La ratification par la France a été autorisée par la loi n°2005-1272 du 13 octobre 2005 et entrée en vigueur depuis le 1er juillet 2006.

¹³³ L'article L122-6 du code de l'environnement la définit ainsi: « *L'évaluation environnementale comporte l'établissement d'un rapport qui identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du plan ou du document sur l'environnement ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du document. Ce rapport présente les mesures prévues pour réduire et, dans la mesure du possible, compenser les incidences négatives notables que l'application du plan peut entraîner sur l'environnement. Il expose les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu. Il définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du document sur l'environnement afin d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées. Le rapport environnemental contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existant à la date à laquelle est élaboré ou révisé le plan ou le document, de son contenu et de son degré de précision et, le cas échéant, de l'existence d'autres documents ou plans relatifs à tout ou partie de la même zone géographique ou de procédures d'évaluation environnementale prévues à un stade ultérieur* ».

¹³⁴ - MEDD, "Directive nationale d'orientation du 01 mars 2007 en faveur de la politique des paysages (promotion et mise en œuvre de la convention européenne du paysage)", 2007, 6 p.

¹³⁵ - MEDD, "Directive nationale d'orientation du 11 juillet 2006 pour les politiques de l'écologie et développement durable", 2006, 7 p.

l'évaluation environnementale nécessite un renforcement des analyses paysagères et l'adoption de mesures plus précises. Mais la jeunesse de cette procédure ne permet pas pour le moment d'en analyser l'efficacité.

La recherche d'une méthode pour évaluer les impacts d'un projet de SCOT sur le paysage nous renvoie à la nécessaire détermination de l'objet évalué. Tel que défini à l'article L122-1¹³⁶ du code de l'urbanisme (2000), le SCOT est un outil de conception de politiques d'aménagement du territoire à l'échelon intercommunal. Les concepteurs du SD 2001 ou du SCOT sont donc conduits à formuler des orientations dans divers domaines publics de la planification tels que les transports, l'environnement, l'habitat, etc. Ces orientations constituent un programme d'actions publiques correspondant à la définition d'une politique publique. Or, la formulation de ces politiques nécessite tout d'abord l'identification de problématiques, elles-mêmes basées sur un diagnostic préalable. Nous considérons l'évaluation des paysages comme l'étape du diagnostic paysager présent dans le diagnostic de territoire des documents d'urbanisme. Il n'existe pas d'architecture commune pour traiter le paysage dans les SCOT. Le rapport de présentation¹³⁷ doit fournir un diagnostic de territoire permettant d'élaborer un projet. Ce projet, présent dans le PADD, doit respecter les principes de développement durable de l'article L121-1 déjà cité précédemment.

Nous constatons qu'en l'espace d'une décennie, les textes réglementaires de la planification ont évolué de façon significative. En 2000, lorsque le SYSDAU s'apprêtait à approuver son SD 2001, la structure s'est trouvée confrontée à la nouveauté de la loi SRU, et a tenté d'y répondre en proposant un document hybride entre le schéma directeur et le futur SCOT. Aujourd'hui, depuis une révision entamée en 2007, les acteurs du syndicat sont à nouveau confrontés à une évolution des textes issus de la loi Grenelle I. C'est ainsi que le SYSDAU a postulé en 2009 à la démarche « SCOT Grenelle »¹³⁸, pour en faciliter l'application et l'inscrire au plus tôt dans la démarche des élus. Ces évolutions montrent que l'instrument (le SYSDAU) est lui-même soumis sans cesse aux influences de l'Etat. Celui-ci fait évoluer les textes de lois et impulse ainsi ses objectifs de changement ou d'évolution de l'action publique (Nemery J.-C., 2004). La consolidation d'une planification intercommunale est un enjeu de structuration des gouvernements locaux et de démocratie locale accompagnée par l'Etat via les évolutions réglementaires. La loi SRU et les lois suivantes sur les

¹³⁶ Article L122-1 du code de l'urbanisme, version 2000 (SRU): « *Les schémas de cohérence territoriale exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. Ils présentent le projet d'aménagement et de développement durable retenu, qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile. Pour mettre en oeuvre le projet d'aménagement et de développement durable retenu, ils fixent, [...] les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et déterminent les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers. Ils apprécient les incidences prévisibles de ces orientations sur l'environnement. A ce titre, ils définissent notamment les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville [...].* »

¹³⁷ Article L122-1-2 du code de l'urbanisme : « *Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et le document d'orientation et d'objectifs en s'appuyant sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.* »

Article L122-1-3 : « *Le projet d'aménagement et de développement durables fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques.* ». Version 2011 (post Grenelle).

¹³⁸ Il s'agit d'un encouragement à l'élaboration de SCOT « vertueux » vis à vis des nouvelles dispositions issues du Grenelle de l'environnement. Le ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du logement (MEDDTL) a mis en place un appel à candidature subventionné pour la production d'études thématiques relevant du Grenelle. Les résultats sont mis en valeur à l'occasion de séminaires thématiques, servant d'animation et d'appui aux collectivités locales. Le SYSDAU a proposé deux études : la première sur le maintien de perspectives paysagères en continuité du SD 2001, la deuxième sur la place de l'agriculture dans la métropole. A l'heure de la rédaction de ce mémoire, ces travaux ne sont pas encore disponibles.

intercommunalités en ont été les principaux leviers d'action. Gilles Pinson note que cette évolution a conduit à une exacerbation des conflits, faisant de l'échelle intercommunale un lieu secret de gestion des accords et des consensus (2006b). Cette observation est, bien entendu, variable en fonction de la culture démocratique locale. Cependant, sur des territoires aussi vastes et contrastés que la métropole bordelaise, il s'avère que le paysage n'est pas déployé directement en direction des habitants. Comme l'ensemble des thèmes inscrits dans le SCOT, l'élaboration de la connaissance appartient à l'expertise paysagère, souvent mobilisée de manière exclusive. Le contenu du projet de paysage de l'expert fournit alors un cadre d'interprétation des problématiques et de médiation entre acteurs.

Les outils « normatifs » de conception des politiques publiques de paysage des documents d'urbanisme

Depuis les années 1990 et en préfiguration de la loi « paysage » de 1993, l'Etat a développé une politique de connaissance des paysages, armature essentielle pour l'évaluation de ces derniers. Les atlas de paysage, les plans, chartes et contrats de paysage¹³⁹ constituent des outils adaptés aux échelles d'action des documents d'urbanisme. Plusieurs ouvrages méthodologiques ont été consacrés à ces outils, et des structures telles que Mairie-conseils de la Caisse des Dépôts et Consignations ont réalisé plusieurs opérations pédagogiques et formatives¹⁴⁰. Nous n'intégrons pas les nombreux autres outils existants, mais adjacents aux SCOT et PLU (ZPPAUP ou AVAP, directives paysagères, permis de construire, observatoires photographiques, 1% paysage et territoire, chartes de pays, etc.). Ceux-ci participent plus indirectement d'une problématisation des paysages sur les territoires et d'une culture paysagère auprès des gestionnaires.

Après un premier bilan en 2004 (Brunet-Vinck V., 2004), la politique de mise en œuvre des atlas paysagers s'est terminée en 2007 par une couverture nationale et une mise à disposition la plus large¹⁴¹. Aujourd'hui, la révision des atlas engage davantage les collectivités locales avec une maîtrise d'ouvrage ouverte vers les Conseils Généraux¹⁴².

Ces outils constituent un chaînage de la connaissance paysagère présenté dans le schéma ci-dessous (Cf. figure 7).

¹³⁹ Cf. circulaire n°95-23 du 15 mars 1995 relative aux instruments de protection et de mise en valeur des paysages. Elle instaure les chartes, contrats et plans de paysage incitant les intercommunalités à développer des politiques paysagères locales. Ces outils ont donné lieu à de nombreuses publications méthodologiques sous l'égide de Mairie-conseils de la Caisse des Dépôts et Consignation.

¹⁴⁰ - Vourc'h, A. et Gorgeu, Y., "Paysage et documents d'urbanisme. Nouveaux enjeux - nouveaux outils - nouvelles responsabilités des élus", Mairie-Conseils. Caisse des dépôts, 2005, 16 p., - Mairie-conseils, "SCOT et Paysage", Dossier pédagogique-Développement territorial, Caisse des dépôts, 2006, 35 p., - Gorgeu, Y.; Kempf, M. et Lagadec, A., "La singularité des territoires. Nouveaux regards sur l'urbanisme. Démarches et ingénieries. Actes de la rencontre du réseau du 15 septembre 2010", Réseau de territoires. Paysage et urbanisme durable. Mémento n°9, Mairie-conseils. Caisse des dépôts, 2011, 56 p.

¹⁴¹ Voir à ce sujet les travaux réalisés dans le cadre du Système d'Information Nature et Paysage (SINP). Consulter l'adresse suivante : <http://www.naturefrance.fr/spip.php?rubrique51>

¹⁴² L'atlas des paysages de Gironde réalisé en 1997 par l'agence Follea&Gautier est en révision sous maîtrise d'ouvrage conjointe du Conseil Général de la Gironde et de la Direction Régionale de l'Aménagement, de l'Environnement et du Logement Aquitaine (DREAL – ex DIREN).

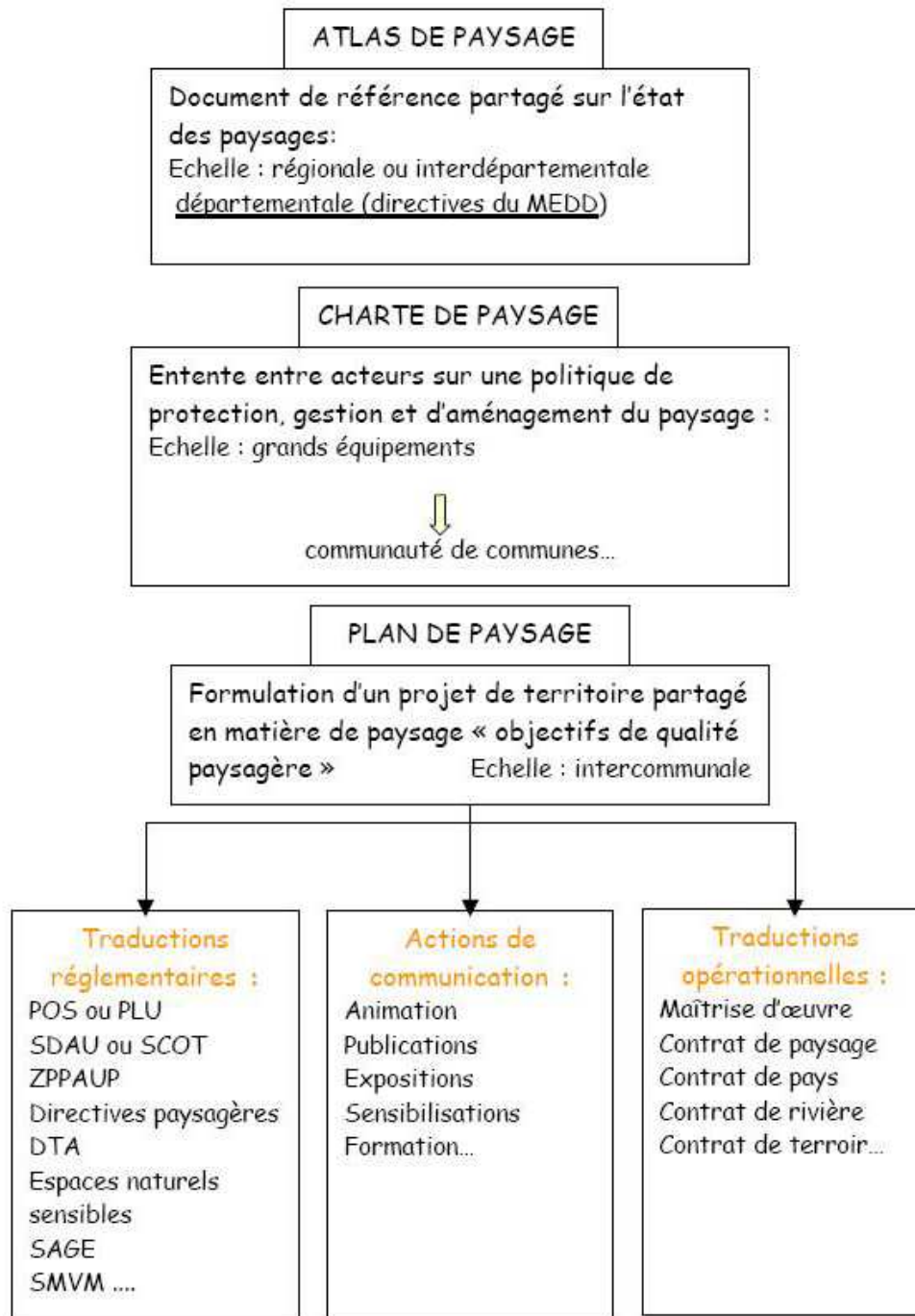


Figure 7 : Les enchaînements de l'intervention sur le paysage dans les politiques publiques en France - (Folinois C., 2006) p. 13.

Les atlas préalables à une politique de paysage se sont généralisés à l'ensemble des départements, mais leur caractère opérationnel reste problématique. Ils ne proposent pas en général de vision politique du territoire¹⁴³, ils constituent néanmoins un solide élément de connaissance. Leur méthodologie s'appuie sur la définition d'unités de paysage, initiée en 1994 par Yves Luginbühl (1994), et complétée par la suite (Brunet-Vinck V.,

¹⁴³ Cette analyse doit être revue dans les dispositifs futurs. Avec l'insertion plus directe des Conseils Généraux, nous avons constaté une implication politique plus forte dans le cadre de la révision de l'Atlas paysager de la Gironde. Cela se traduit pas exemple par la tentative d'adapter les intitulés des unités paysagères proposées par l'expert, par des intitulés correspondant à la vision de l'élu en charge du territoire ciblé. Par ailleurs, le CG33 a lancé un appel d'offre pour la formulation d'une stratégie de mise en œuvre de l'Atlas.

2004). Ces territoires d'enjeux sont divisés entre diverses entités administratives : Etablissements Publics de Coopération Intercommunale et communes. Ils ne correspondent pas nécessairement à un territoire de projet opérationnel et ne sont opposables à aucun document de planification urbaine. Par ailleurs, leur conception présente d'importantes variations en fonction des territoires et des experts, et leur usage est incertain. Mais la démarche constitue une étape importante de la prise de conscience des enjeux des paysages pour les acteurs et participe de la construction d'une culture commune (Caille-Cattin C., 2005).

Leur déclinaison en « plans de paysage » sur des périmètres d'échelle intercommunale, a été relancée par les services de l'Etat¹⁴⁴ à partir de 1995 (Folléa B., 2001). A l'échelle locale, leur contractualisation prend la forme de chartes, transcrites par les documents d'urbanisme, et cadrant des projets opérationnels. L'appréhension du projet de territoire sous l'angle du paysage se prête particulièrement aux territoires ruraux. Il permet de rassembler les acteurs du territoire autour d'un projet commun. La politique des Parcs Naturels Régionaux illustre tout particulièrement ce discours. Le paysage, élément identitaire et fédérateur pour le territoire devient moteur de projet (Kempf M., 2006).

En « milieu urbain », la problématique se complexifie autant les territoires s'étendent (en tant qu'espaces de solidarité et de mobilité). Les acteurs de l'aménagement se démultiplient. Nathalie Blanc et Marianne Cohen précisent ainsi que « *lorsque l'on s'intéresse à l'espace urbain, aucune politique ne concerne explicitement le paysage. Si l'on se fie à ce que ces politiques locales ou nationales considèrent comme paysage, c'est souvent évaluer des lieux dont l'abandon a justifié la mise en œuvre d'un aménagement paysager. C'est le cas de l'avenue d'Italie à Paris, mais aussi de sites de politiques de la ville. Dans ce cadre, les paysagistes réparent des lieux abîmés et contribuent (ou du moins sont censés contribuer) au lien social* » (Blanc N. et Cohen M., 2004).

L'investissement de la connaissance des paysages a davantage progressé sur les grands paysages ou les grands territoires, que sur les paysages urbains. De ce fait, la connaissance initiale (et aisément disponible) lors de l'élaboration d'un SCOT est mieux fournie sur ces grands paysages, que sur la ville. Il en résulte que l'expert paysagiste qui intervient dans le document d'urbanisme dispose de davantage d'informations sur les paysages périurbains ou ruraux, et assez peu sur les paysages urbains.

L'intervention privilégiée de l'expert paysagiste

Les experts paysagistes se réfèrent aux atlas en s'appuyant sur les unités paysagères décrites pour territorialiser les problématiques sur leur périmètre d'étude (SCOT ou PLU) et les approfondir en fonction des attentes de la maîtrise d'ouvrage. Plusieurs documents méthodologiques sont mis à disposition¹⁴⁵. Les experts¹⁴⁶ proposent une définition plus précise des problématiques selon un principe de représentations qui

¹⁴⁴ Circulaire n°95-23 du 15 mars 1995 relative aux instruments de protection et de mise en valeur des paysages.

¹⁴⁵ Divers ouvrages ont été conçus dans le cadre de la politique de développement des atlas de paysage :

- 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.

- Brunet-Vinck, V., "Méthode pour les atlas de paysage - Enseignements méthodologiques de 10 ans de travaux", MEDD, 2004, 48 p.

- Roche, A., "Les unités et structures paysagères dans les Atlas de paysages", MEDAD, 2007, 80 p.

- Roche, A., "Éléments pour la réalisation et l'actualisation des Atlas de paysages", UMR 7533 LADYSS, CNRS, MEDDTM (DGALN, DHUP), 2009, 44 p.

- Folléa, B., "Guide des plans de paysage, des chartes et des contrats. Projets à l'échelle d'un territoire ", MATE, 2001, 132 p.

¹⁴⁶ Pierre Donadieu qualifie l'expert paysagiste concepteur: « *formé empiriquement pour reconnaître les potentialités paysagères d'aménagement d'un site ou d'un territoire dans le cadre d'un projet de paysage, cherche à montrer (à rendre perceptible) ce qui n'est pas ordinairement perçu et qui, à son avis, mérite de l'être. Son expertise est hybride, à la fois subjective (il fait appel à ses sens propres) et objective (il nomme et désigne des formes matérielles). Il ne peut prouver ce qu'il avance sauf à adopter une posture scientifique, ou du moins rigoureuse qui suppose des concepts et des méthodes éprouvés, ce qu'il fait en général. Son expertise est d'éclairer un décideur*

varient en fonction de leur origine disciplinaire (géographe, urbaniste, écologue, agronome, paysagiste, etc.). L'évaluation paysagère n'est pas encadrée ou objectivée par la loi. Seul l'expert en charge de la réaliser utilise les outils dont il a la maîtrise et développe une intervention liée à son savoir-faire¹⁴⁷. En général, sa compétence est celle du paysagiste urbaniste, qui manipule l'analyse des grands paysages et sait adapter son expertise à une application réglementée. Pierre Donadieu explicite cette intervention : « **La planification paysagère (landscape planning) est une partie de la planification urbaine (town planning) qui la traduit en règles et en normes injonctives d'urbanisme, notamment en se référant aux valeurs politiques du développement durable. Elle est fondée à la fois sur des bases scientifiques (l'écologie, la sociologie, l'agronomie, la géographie ou l'histoire), sur des bases phénoménologiques (dites sensibles) et artistiques** » (Donadieu P, 2009c, pp. 49-50). Il s'agit d'une démarche globale dont le contenu est fonction des présupposés du maître d'ouvrage (la structure porteuse du SCOT) et de l'histoire planificatrice locale. Les richesses des paysages locaux varient d'un territoire à l'autre. Certains, moins urbanisés, se prêtent mieux à l'écologie du paysage, d'autres davantage reconnus sur le plan patrimonial se prêtent à une analyse historique et sociologique. Il existe peu d'analyse sur ce sujet des typologies d'expertise en fonction des structures paysagères des territoires de projet, sujet qui mériterait pourtant une comparaison en observant les particularités des territoires et les évaluations paysagères faites dans le cadre des SCOT.

Le plus souvent, les évaluations paysagères sont réalisées indépendamment du diagnostic de territoire, soit parce que le prestataire mandataire de la maîtrise d'œuvre ne dispose pas de compétence experte, soit parce que le maître d'ouvrage souhaite faire intervenir un « nom », une expertise réputée qui pourra s'imposer et servir de médiation. Cette dernière typologie d'intervention est le signe d'une stratégie selon deux options. La première impose un regard nouveau sur l'objet « paysage », on use dans ce cas de la réputation du prestataire¹⁴⁸. La deuxième soumet une évaluation paysagère à la maîtrise d'œuvre mandataire, on utilise alors l'indépendance de l'expert paysagiste pour obtenir une évaluation exhaustive indisponible dans l'agence en régie. Il ne s'agit là que des raisons principales. De multiples situations existent conduisant à tel ou tel scénario d'expertise paysagère. Elles sont liées au niveau d'ambition et à la capacité de mobilisation de la maîtrise d'œuvre (moyens financiers, maîtrise des enjeux, etc.).

La connaissance des paysages : des étapes à définir

Il est nécessaire d'opter pour une terminologie claire permettant de distinguer les différentes étapes de l'intervention sur les paysages d'un territoire. Les termes d'analyse, de diagnostic et d'évaluation sont souvent confondus sans pouvoir définir les limites et le contenu de chacun d'eux.

L'**analyse paysagère** doit être considérée comme l'étape de « décomposition » des paysages qui permet de distinguer leurs éléments qui les composent. Les géographes tels que Roger Brunet et *al.* définissent l'analyse comme l'étude qualitative et quantitative des éléments d'un système, ainsi que la quantité et la qualité de leurs

politique ou de préparer un aménagement d'espace. Sa notoriété et sa réputation sont importantes, autant que ses diplômes pour ses commanditaires » - Donadieu, P., "Le paysagiste est-il un expert ?" www.projetsdepaysage.fr, publié le 02/12, 6p., 2008.

¹⁴⁷ Gilles Novarina a montré le principe général de démarche empirique de l'intervention paysagère dans le cadre d'une charte de PNR ou d'une directive paysagère en France. La méthode repose essentiellement sur des pratiques de terrain et l'expérience des réseaux locaux (services de l'Etat, inspecteurs des sites, agents de développement, et experts paysagistes). - Novarina, G.; Métais, D. et Micheletto, M., "La planification paysagère. Approche comparée France Italie", Programme de recherche : politiques publiques et paysages. Convention 99-120, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable 2004, 228 p.

¹⁴⁸ En prenant l'exemple du SCOT de l'Agglomération de Montpellier qui a réuni de grands noms du projet (l'agence d'architecture et d'urbanisme Reichen et Robert, le cabinet économiste Tetra, le paysagiste Alfred Peter) pour ancrer une réflexion approfondie sur les enjeux du SCOT. La dynamique des ateliers de « projet urbain » menée par Ariella Masbounji du ministère de l'Équipement a fortement contribué à valoriser cette expertise technique.

relations (Brunet R., Ferras R. *et al.*, 1993)¹⁴⁹. Il s'agit d'une étape descriptive qui ne conduit pas nécessairement à l'identification d'enjeux ou de problématiques. Elle permet d'identifier par exemple les unités de paysages¹⁵⁰ selon une grille ou un inventaire de caractéristiques identifiées. Cette analyse conduit à l'identification d'éléments matériels et immatériels relatifs à la perception des paysages par les populations. L'analyse paysagère permet la compréhension des composantes paysagères du territoire et leurs interrelations.

Le **diagnostic paysager** est davantage orienté vers la formulation d'un avis à partir de la compréhension des processus qui guident l'évolution des territoires. Il fait appel à l'attribution de valeurs selon les critères de l'expert ou du groupe d'acteurs à l'origine du diagnostic. Nous empruntons la définition du diagnostic de territoire pour l'extrapoler au diagnostic de paysage, qui servira aux fondements du projet de territoire dans un document d'urbanisme. Sophie Lardon et Patrick Moquay lui donnent les deux objectifs suivants (Moquay P., Lardon S. *et al.*, 2001):

- Formuler un jugement selon deux aspects :
 - La cohérence du territoire pour définir ce qui fait unité et le sens de l'espace étudié. Il y a cohérence lorsque le projet défini correspond aux caractéristiques du territoire et lorsque les capacités des acteurs à se coordonner pour la mise en œuvre des actions sont démontrées.
 - La pertinence des actions à mener (en vérifiant si le territoire représente réellement un enjeu pour les acteurs qui vont se mobiliser) pour le transformer et lui donner un sens nouveau, à travers le projet. Il y a une réappropriation symbolique du territoire.
- Accompagner le changement en fournissant l'opportunité d'une concertation. Il peut représenter une prise de conscience pour les acteurs et constituer une démarche stratégique ou un outil d'observation. S'il devient une image de référence, nous pourrions ultérieurement mesurer le changement et évaluer l'impact de la politique mise en œuvre. C'est à cette occasion qu'il devient un outil d'évaluation, à travers lequel nous retrouvons les dimensions de gouvernance et de participation des acteurs.

La situation, ou l'état des lieux des paysages, sont analysés et comparés à une « certaine » idée de ce que les paysages devraient être selon des schémas culturels ou de perceptions. Cette étape peut être associée à un postulat formulé par le géographe Augustin Berque (1994) selon lequel : « **Les sociétés interprètent leurs paysages en fonction de l'aménagement qu'elles en font et, réciproquement, elles l'aménagent en fonction de l'interprétation qu'elles en font** » (p.15). Le diagnostic, terme à l'origine médical destiné à l'identification de pathologies, a pour but d'identifier une problématique. La question implicite résidant dans les objectifs réglementaires du code de l'urbanisme¹⁵¹ est d'identifier les problèmes auxquels le document

¹⁴⁹ Cf. p. 32.

¹⁵⁰ « *Une unité paysagère correspond à un ensemble de composants spatiaux, de perceptions sociales et de dynamiques paysagères qui, par leurs caractères, procurent une singularité à la partie de territoire concernée. Elle se distingue des unités voisines par une différence de présence, d'organisation ou de formes de ces caractères* ».- Roche, A., "Les unités et structures paysagères dans les Atlas de paysages", MEDAD, 2007, 80 p. (p.12).

¹⁵¹ On s'appuiera plus particulièrement sur les articles L110, L. 121-1 et L123-1 du code de l'urbanisme.

d'urbanisme pourra répondre dans ses champs d'action ou de compétences. Lorsque le paysagiste intervient dans la conception du SCOT ou du PLU, s'il donne effectivement une valeur aux paysages en tant qu'expert, son intervention est à comprendre comme un diagnostic plutôt qu'une évaluation si le diagnostic n'est pas partagé entre acteurs¹⁵². Par ailleurs, cette notion de diagnostic paysager doit être insérée dans le dispositif d'ensemble du temps de conception d'un document d'urbanisme. Car il conduit au-delà de l'élaboration de connaissances à un moment privilégié de construction d'une vision commune du territoire (Lardon S. et Piveteau V., 2005). Il faut donc le concevoir comme une étape fondatrice de l'élaboration de la politique publique.

L'évaluation paysagère regroupe les étapes d'analyse paysagère et de diagnostic paysager. Elle caractérise l'action de porter un jugement ou d'attribuer une valeur à quelque chose. Si ce terme peut s'appliquer en partie, à l'étape de reconnaissance des valeurs paysagères (paysages vernaculaires, paysages historiques, paysages écologiques, etc.), il faut cependant le considérer comme une notion fondant une démarche d'analyse de l'action. L'évaluation paysagère permet d'interroger les effets des politiques antérieures et en cours. En formulant une valeur, l'évaluation paysagère conduit à faire état des qualités mais aussi des problèmes qui se présentent (fragmentation, banalisation, absence de lecture, désinvestissement sur l'espace, etc.). Nous retenons l'analyse de Philippe Dério et Anne-Elizabeth Laques qui situent l'évaluation paysagère comme « *une évaluation par le paysage du territoire, des effets d'un dispositif, de ceux d'un ensemble de transformations économiques, etc.* ». Pour eux, « *toute évaluation paysagère est contingente, indissociable d'un ancrage territorial précis et d'un dialogue avec les acteurs qui y interviennent* » (Dério P. et Laques A.E., 2004).

Pour rester dans le contexte des SCOT, l'expérience de François Jarrige et Pascal Thinon dans le cadre du SCOT de la Communauté d'Agglomération de Montpellier atteste de la place accordée et « accordable » aux paysages dans ce type d'outil. La démarche visait à évaluer les paysages agricoles de l'agglomération. Elle montre combien la dimension paysagère participe d'une lecture plus globale du territoire, associée aux enjeux économiques notamment. La difficulté réside dans l'objectif d'aller au-delà du simple inventaire pour construire des orientations qui servent les qualités des paysages vécus et non uniquement les stratégies foncières. Un des préalables identifié par les auteurs réside dans la nécessaire co-construction interdisciplinaire de cette évaluation paysagère (Jarrige F. et Thinon P., 2004).

L'évaluation d'une politique fait appel à la comparaison des résultats d'une action vis-à-vis d'un référentiel constitué des objectifs initiaux du projet. Le référentiel peut être constitué d'objectifs à atteindre, que les acteurs ont fixés lors de l'élaboration de la politique.

Le schéma ci-dessous précise les différentes étapes de l'intervention paysagère. La colonne de gauche présente une démarche classique, tandis que la colonne de droite précise la même démarche selon les intitulés de la CEP. Le croisement avec les étapes de l'évaluation des politiques publiques de paysage précise que notre démarche s'intéresse plus particulièrement à la définition des objectifs de qualité paysagère et leur mise en œuvre.

Nous reviendrons sur la définition de l'évaluation d'une politique paysagère après avoir explicité le cadre de la CEP.

¹⁵² Si l'expert est compétent pour élaborer un diagnostic, il n'est pas seul à donner une valeur aux paysages. Elle est fixée par un ensemble de considérations (culturelles, patrimoniales, historiques, etc.) qui sont reconnues par les sociétés.

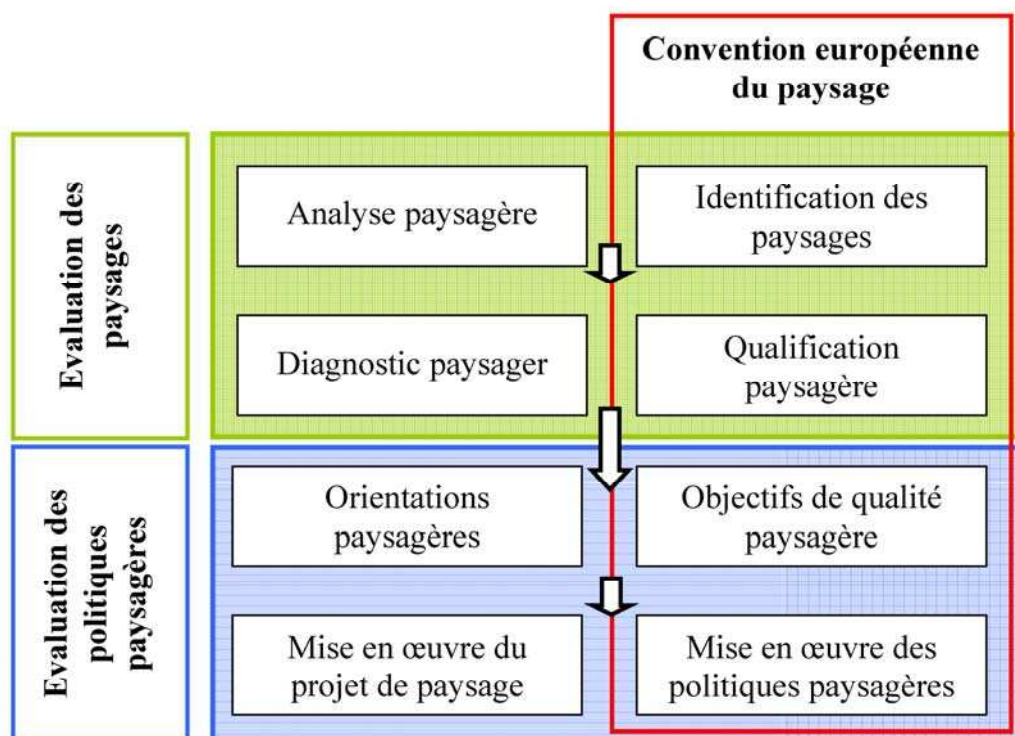


Figure 8 : L'évaluation paysagère et l'évaluation des politiques paysagères. Deux étapes distinctes de l'intervention sur les paysages. Conception : D. Labat-2010.

II.1.2 - La Convention européenne du paysage : un référentiel pour l'évaluation des politiques paysagères

Bien que notre recherche ne vise pas directement la CEP, nous proposons d'en aborder quelques références en explicitant son origine et la terminologie qu'elle contient. Son contenu sert de cadre de référence pour la recherche d'une démarche d'évaluation d'une politique, mais également comme référence commune pour les acteurs concernés. Il s'agit alors d'identifier une structure logique de politique publique, de l'analyse paysagère jusqu'à son évaluation.

II.1.2.1 - Un cadre d'intervention clarifié

De nombreux travaux ont été réalisés dans le cadre de la CEP, mobilisant des représentants des 47 pays du Conseil de l'Europe. Cette mobilisation est significative d'une réelle utilité dans le cadre des projets transfrontaliers. La convention offre un cadre pour tout acteur (élu, expert, habitant, etc.) avec un vocabulaire commun qui devrait faciliter les échanges. Dans un contexte d'évaluation dans lequel la clarification terminologique est importante, cette convention nous est apparue comme essentielle pour pouvoir partager le contenu de nos analyses. Nous en explicitons les bases pour comprendre le lien avec la planification.

Les prémices de la CEP apparaissent en 1987 en Espagne à l'occasion d'un séminaire international de la Casa Velázquez où les participants en émettent le vœu. En 1992, la Charte du paysage Méditerranéen en constitue une première étape suivie en 1993 des premières recommandations pour les sites culturels. En 1994

à l'occasion de la conférence permanente des régions méditerranéennes, il a été proposé d'élaborer une convention cadre « **sur la gestion et la protection du paysage naturel et culturel de toute l'Europe** ». Les premiers travaux commencent en septembre 1994¹⁵³. Le Conseil de l'Europe est sollicité en 1995 pour élaborer une convention européenne sur le paysage rural. Un premier projet est proposé aux représentants des ministères nationaux en 1997. En avril 1998, une conférence de consultation à l'intention de ces représentants ainsi que des principales organisations internationales et non gouvernementales techniquement qualifiées dans le domaine du paysage se tient à Florence. En juillet 1999, un comité restreint d'experts gouvernementaux est chargé de la rédaction de la CEP sur la base du projet préparé par le Congrès en lui recommandant d'accorder une attention particulière aux articles concernant l'organe chargé de suivre la mise en œuvre de la convention et l'identification des paysages d'intérêt européen. Le texte est soumis en mars 2000 pour examen au Comité des Ministres, accompagné du rapport de leur réunion, en vue de son éventuelle adoption et ouverture à la signature. La Convention a été ouverte à la signature à Florence, le 20 octobre 2000 dans le cadre de la campagne du Conseil de l'Europe « L'Europe, un patrimoine commun ». Elle est entrée en vigueur le 1er mars 2004, soit environ dix ans après les premières propositions de convention sur le paysage. La France l'a ratifiée par la loi n°2005-1272 du 13 octobre 2005 et a permis son entrée en vigueur par décret n° 2006-1643 du 20 décembre 2006, portant publication de la CEP. Cependant, elle n'est toujours pas signée par l'Union Européenne (demande réalisée dans le cadre des recommandations des groupes de travail préparatoires aux Etats généraux du paysage organisés par le Réseau Idéal¹⁵⁴ en 2007).

Cette convention est le fruit de plusieurs années de travail dans le droit fil d'autres textes antérieurs :

- 19 septembre 1979, Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe,
- 16 novembre 1972, Convention relative à la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel,
- 21 mai 1980, Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et ses protocoles additionnels,
- 3 octobre 1985, Convention de Grenade pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe,
- 15 octobre 1985, Charte européenne de l'autonomie locale de Strasbourg,
- 16 janvier 1992, Convention de La Valette pour la protection du patrimoine archéologique,
- 5 juin 1992, Convention de Rio-de-Janeiro sur la diversité biologique,
- 25 juin 1998, 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.

Les objectifs de la Convention sont « **de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages, et d'organiser la coopération européenne dans ce domaine** » sur la base d'une reconnaissance du paysage comme une ressource commune. Elle est basée sur une approche du développement physique idéal tel que figuré par le triangle de Maslow ci-dessous.

¹⁵³ Le groupe d'expert qui a contribué au lancement de la formulation de la CEP était composé d'Yves Luginbühl, de Michel Prieur, et de Mickael Dower (alors directeur de la Countryside Commission), ainsi que des élus et représentants du Conseil de l'Europe. Ces trois experts ont fortement orienté la CEP sur tous les paysages, y compris ceux du quotidien.

¹⁵⁴ Réseau Idéal, <http://www.etatsgenerauxdupaysage.org/>

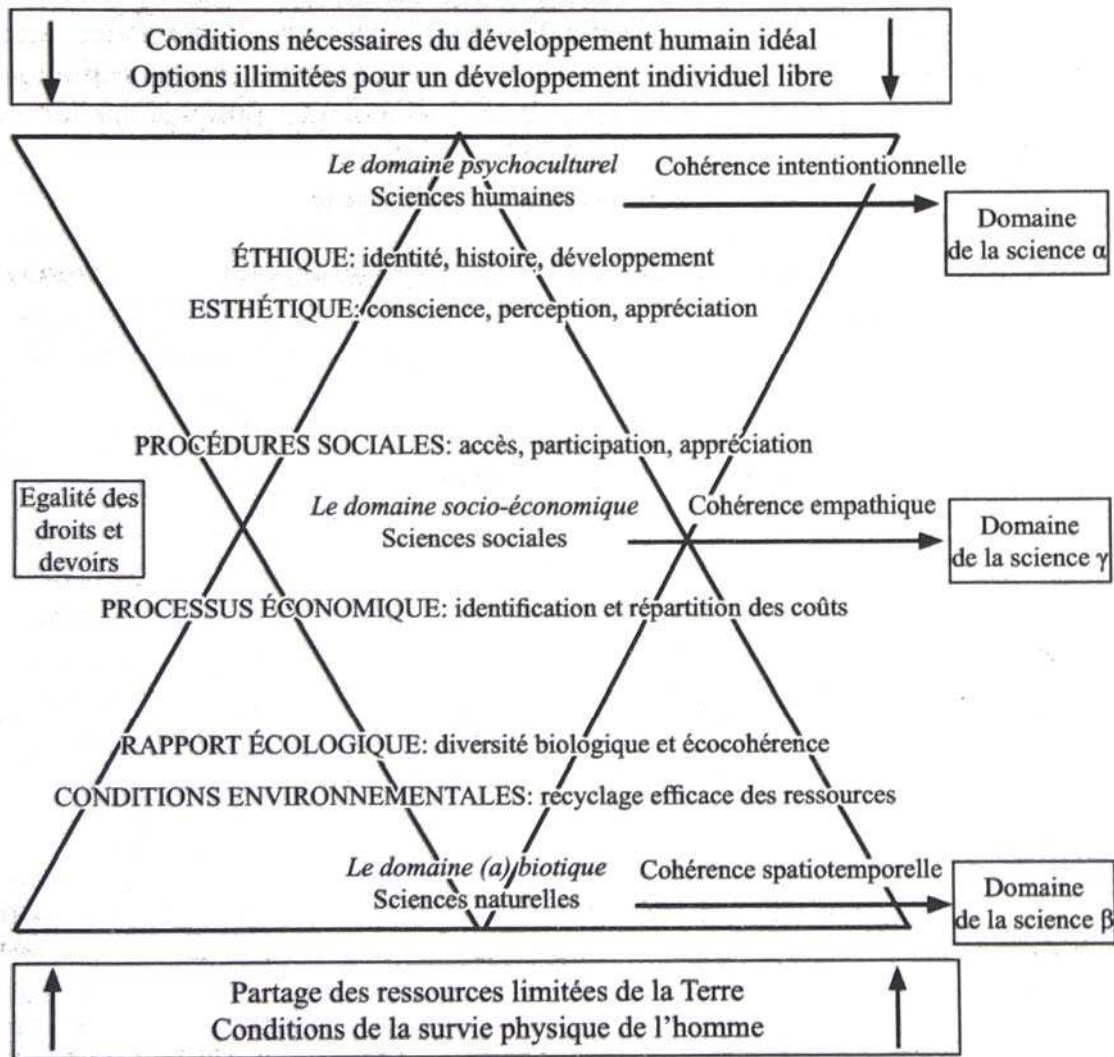


Figure 9 : Triangle de Maslow contribuant à l'explicitation des relations entre les besoins et les attentes de l'individu et le territoire. In Conseil de l'Europe, "Paysage et développement durable: les enjeux de la Convention européenne du paysage", Editions du Conseil de l'Europe, 2006, p.143.

A l'analyse de cette figure, nous constatons que l'idéal de développement humain constitue un cadre de pensée de cette convention. Cet idéal peut être confronté à toute échelle de territoire, dont les SCOT ou les PLU. Il intègre les représentations individuelles et les enjeux participatifs que nous avons évoqués dans le chapitre précédent, les enjeux économiques vus selon un principe d'équité, et le rapport de l'Homme avec son environnement et les autres espèces. Ces thèmes, présentés de manière très générique ici, sont inscrits implicitement dans l'article L110 du code de l'urbanisme par l'intermédiaire du concept de développement durable. En donnant un aspect déterminant à l'environnement, la CEP propose une définition « équilibrante » du paysage entre nature et culture en lien avec les textes internationaux sur la protection de la biodiversité, tout en replaçant le paysage dans une réalité territoriale, en contact direct avec les populations.

La Convention contient la définition des six termes suivants¹⁵⁵ dans l'article 1:

- a- « **Paysage** » désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations. Le terme paysage est donc défini comme un espace, tel que perçu par les habitants du lieu ou les visiteurs, dont l'aspect et le caractère résultent de l'action de facteurs naturels et/ou culturels (c'est-à-dire humains). Cette définition tient compte de l'idée que les paysages évoluent dans le temps, sous l'effet des forces naturelles et de l'action des êtres humains. Elle souligne également l'idée que le paysage forme un tout dont les éléments naturels et culturels sont considérés simultanément » ;

- b- « **Politique du paysage** » désigne la formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement du paysage » ;

- c- « **Objectif de qualité paysagère** » désigne la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie. Les expressions « politiques du paysage » et « objectifs de qualité paysagère » visent les phases de la stratégie que les Etats doivent mettre au point en deux étapes » ;

- d - « **Protection des paysages** » comprend les actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine ». La protection des paysages « concerne les mesures prises dans le but de préserver le caractère et la qualité existants d'un paysage auquel les populations attachent une grande valeur du fait de sa forme naturelle ou culturelle particulière. Cette protection doit être active et s'accompagner de mesures d'entretien pour maintenir les aspects significatifs d'un paysage » (chapitre I, dispositions générales).

- e- « **Gestion des paysages** » comprend les actions visant, dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales ». La gestion des paysages « concerne les mesures prises conformément au principe de développement durable pour accompagner les transformations induites par les nécessités économiques, sociales ou environnementales. Les mesures pourront concerner l'organisation de ces paysages ou les éléments de leur composition. Elles visent à assurer l'entretien régulier d'un paysage et à veiller à ce qu'il évolue harmonieusement et de manière à satisfaire les besoins économiques et sociaux. La gestion doit être dynamique et tendre à améliorer la qualité des paysages en fonction des aspirations des populations » (chapitre I, dispositions générales).

- f- « **Aménagement des paysages** » comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages ». L'aménagement des paysages « concerne le processus formel d'étude, de conception et de construction par lequel de nouveaux paysages sont créés de manière à répondre aux aspirations de la population concernée. Il s'agit d'élaborer de véritables projets d'aménagement, notamment dans les espaces les plus touchés par le changement et fortement détériorés (banlieues, zones périurbaines et industrielles, littoraux). Ces projets d'aménagement visent à restructurer profondément des paysages dégradés » (chapitre I, dispositions générales). »

¹⁵⁵ Conseil de l'Europe, "Convention européenne du paysage de Florence", 20.X.2000, Série des traités européens, 10 p.

Dans chaque unité de paysage, l'équilibre entre ces trois derniers termes dépend du caractère de la zone et des objectifs définis. Certaines zones peuvent mériter une protection très rigoureuse. A l'opposé, il peut y avoir des zones dont le paysage extrêmement abîmé demande à être entièrement remodelé. La plupart des paysages ont besoin d'une combinaison des trois modes d'action (d, e, f), et certains d'entre eux ont besoin d'un degré fort d'intervention.

Dans la recherche d'un juste équilibre entre protection, gestion et aménagement d'un paysage, la CEP ne cherche pas à préserver ou à « geler » des paysages à un stade donné de leur longue évolution. Elle incite à réfléchir aux modes d'accompagnement des changements à venir en reconnaissant la diversité et la qualité des paysages hérités. Il s'agit de s'efforcer de préserver, voire d'enrichir, cette diversité et cette qualité au lieu de les laisser périr. Le champ d'application de la convention s'étend aux espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains qu'ils soient terrestres ou aquatiques (intérieurs et maritimes). Le champ spatial de la convention est donc celui de tout le territoire sans distinction.

De nombreux experts français y ont participé attestant de l'influence de la culture paysagère hexagonale. Michel Prieur – expert auprès du Conseil de l'Europe - (2003) et Gérard Monédiaire (2003) constatent une forme de translation entre le droit français et les orientations de la CEP. Cette concordance nous conduit à la considérer comme un outil pertinent pour l'instrumentation des documents d'urbanisme, nécessitant alors de l'utiliser comme référentiel terminologique. Malgré tout, dans son analyse historique de l'élaboration de la convention, Michel Prieur indique que les travaux préparatoires n'ont pas permis, par exemple, d'inscrire le paysage dans les études d'impacts (pourtant inscrit dans le droit français), ou l'obligation pour tout propriétaire de respecter les objectifs de qualité paysagère. L'étude d'impact réalisée lors de l'adoption de la convention par la France a montré des limites à la notion de « paysage du quotidien », notamment vis-à-vis des documents d'urbanisme qui ne les intègrent pas suffisamment. Jean-Jacques Gouguet et Michel Prieur mettent en avant la complexité des mécanismes du mitage que nous avons abordés dans le chapitre précédent à partir de l'économie du zonage.

Par ailleurs, bien que les textes français soient juridiquement en concordance avec l'ambition démocratique de la CEP, les auteurs reconnaissent une démarche trop tardive dans le processus d'élaboration des politiques paysagères (Gouguet J.-J. et Prieur M., 2004)¹⁵⁶. Si la définition du paysage reste floue pour Gérard Monédiaire, elle a l'avantage d'étendre la préoccupation paysagère à toute partie du territoire, incluant ainsi les paysages ordinaires. Par « *sa plasticité contemporaine de la normative juridique* », elle constitue une question ouverte à chaque occasion de se pencher sur l'intervention paysagère, en réinterrogeant le principe de participation. Si elle est appropriée dans les outils de planification territoriale, cette convention (selon nous) vient combler un déficit définitionnel des textes du code de l'urbanisme, en se confrontant aux mécanismes rigides de la protection que nous avons signalés dans le cadre de l'évaluation des impacts sur les paysages.

Un référentiel terminologique favorable à l'évaluation

La légitimité de la CEP tient au niveau de réponse des instances politiques européennes aux attentes de la société. Elles sont sollicitées pour produire des politiques dont les impacts tiennent compte des exigences sociétales en matière de cadre de vie¹⁵⁷. Dans ce contexte, le paysage ne peut plus être du ressort des seuls

¹⁵⁶ Il est important de noter que la CEP « *ne prévoit pas la participation du public durant les phases d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale* » (Conseil de l'Europe, 2006, op. cit., p.27). Ce qui laisse entendre que les documents d'urbanisme ne seraient pas concernés par cette exigence démocratique. Mais cela mérite une analyse juridique détaillée qui reste hors de notre compétence.

¹⁵⁷ Rapport explicatif de la Convention européenne du paysage – Chapitre II : Objectifs et structure de la Convention – article 21 – 200 – Cf. : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/176.htm>

spécialistes, experts ou responsables politiques, mais il doit être ouvert à tous, y compris dans les processus de conception des politiques et de leurs mises en œuvre¹⁵⁸. Le paysage est « *affaire de tous* » et doit être abordé à toutes les échelles de temps et d'espace.

La Convention introduit le paysage comme un élément négocié de manière démocratique à tous les échelons de la prise de décision en matière d'aménagement. Cette rédaction illustre les enjeux d'articulation entre les politiques et leurs échelles d'intervention dans un cadre de participation du public généralisé. Le contenu de la Convention conduit à considérer le paysage comme un vecteur de cohésion sociale, en induisant une participation du citoyen aux réflexions d'aménagement¹⁵⁹. Cette approche comporte une valeur pédagogique forte qui donne la possibilité au citoyen de s'approprier, ou de se réapproprier, les initiatives de gestion et d'aménagement de son territoire. La CEP propose donc une nouvelle dynamique politique et sociale dans laquelle le paysage apparaît comme un vecteur d'intégration d'une société participant à la vie publique par son appropriation consciente du territoire¹⁶⁰.

De ce fait, le paysage est reconnu pour sa valeur économique, facteur de la dynamique des territoires. Le contenu de la Convention implique une participation plus importante des acteurs qui ont une influence sur les évolutions des paysages à toutes les échelles. Il tend à considérer cette mobilisation comme un investissement, une gestion de la ressource ou du capital économique que peut représenter le paysage pour les acteurs locaux. Ainsi, les pratiques d'aménagement doivent prendre en compte les diverses interactions entre l'ensemble des projets ponctuels mis en œuvre pour arriver à une forme de gestion intégrale ou globale du territoire, validée par les acteurs et les habitants. Dans cette formulation de la CEP, le paysage apparaît comme un liant, une finalité évolutive rassemblant à nouveau les politiques sectorielles ou ponctuelles habituellement à l'œuvre. La Convention place le paysage comme un projet sociétal, une œuvre collective aussi bien en matière d'actions privées que publiques¹⁶¹. La CEP a été élaborée selon de nombreux principes (Conseil de l'Europe, 2006), dont celui de l'intégration de l'article 5.d en matière d'environnement en adéquation avec le principe 4 de la Déclaration de Rio¹⁶². Il se décline sous deux aspects:

- l'intégration de l'environnement dans les politiques de paysage en considérant les différentes thématiques comme des fondements du cadre de vie (nous rappelons que la Directive «EIPPE» intègre le paysage comme une composante de l'environnement),
- l'intégration du paysage dans les autres secteurs de l'aménagement du territoire et dans les politiques sectorielles, dans un cadre systémique, afin de mieux maîtriser les effets indirects.

Ce principe est explicité dans l'article 5.d de la CEP¹⁶³. Notre sujet d'étude s'insère bien dans ce principe d'intégration, puisque les documents d'urbanisme, et les SCOT en particulier, ont vocation à élaborer les politiques territoriales stratégiques dans les champs de l'économie, de l'habitat, des infrastructures et déplacements, des équipements, de l'environnement, etc.

¹⁵⁸ *Op cit.*, articles 21 et 22.

¹⁵⁹ *Op cit.* Article 24.

¹⁶⁰ *Op cit.* Article 25.

¹⁶¹ *Op cit.*

¹⁶² Cf. : <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>: « PRINCIPE 4 : Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément ».

¹⁶³ « *d. chaque partie s'engage à intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage* », cf. CEP « chap. II Mesures nationales, article 5, Mesures générales ».

Le principe d'intégration est à appliquer dès les premières phases d'intervention sur un territoire, de l'élaboration des stratégies, plans ou programmes, jusqu'à la réalisation des ouvrages ou projets opérationnels. Conformément à la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) de Hanovre en septembre 2002¹⁶⁴, la CEP reflète les principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen, comme « ***une stratégie cohérente de développement intégré*** ».

Le principe de subsidiarité s'applique pour la répartition des compétences. Il y est indiqué en référence à l'article 4.3 de la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe que l'exercice des responsabilités publiques doit incomber de préférence aux autorités les plus proches du citoyen. Ce principe concerne les collectivités locales prioritairement. Dans le cadre de notre recherche, il s'agit principalement des syndicats d'aménagement, des intercommunalités et des communes qui réalisent leur document d'urbanisme. L'application de la CEP à cette échelle territoriale semble donc théoriquement appropriée.

II.1.2.2 - Les étapes de la formulation de l'intervention sur les paysages

Les acteurs et les experts disposent d'outils et de savoir-faire pour l'intervention paysagère. Ces outils peuvent être mis en concordance avec les étapes de formulation d'une politique publique.

Un texte qui renouvelle la place du paysage dans les politiques publiques

Le décret n° 2006-1643 du 20 décembre 2006, portant publication de la CEP, est complété par la note du 01 mars 2007 du ministre de l'environnement aux Préfets de départements et de régions, proposant un premier cadre d'application de la Convention. Le décret reprend l'article 5d de la Convention, relatif « ***à l'intégration du paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme [...] et les politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage*** ».

Cette Convention conduit les états membres à s'engager sur des objectifs¹⁶⁵ tels que :

- la répartition des compétences selon son organisation territoriale dans le principe de subsidiarité et selon la charte européenne de l'autonomie locale ;
- la reconnaissance juridique du paysage comme composante essentielle du cadre de vie ;
- la définition de politiques de paysage visant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages ;
- la mise en place de procédures de participation du public dans le cadre de conception de ces politiques et à tous les échelons ;
- la sensibilisation de la société civile et de tout acteur à « ***la valeur des paysages, à leur rôle et à leur transformation*** ».

¹⁶⁴ Divers principes directeurs (notamment IV et V) ont été rédigés, intégrant le paysage dans l'ensemble des politiques sectorielles. Ce texte ressemble fortement au contenu de la CEP. Cf. « Principes directeurs pour le développement territorial du continent européen » adoptés lors de la 12^e conférence européenne du CEMAT, les 7 et 8 septembre 2000 à Hanovre, 39 p.

¹⁶⁵ Cf. les Objectifs de la Convention européenne du paysage. Cf. "<http://www.coe.int>"

Nous avons sélectionné ceux qui sont directement en lien avec notre problématique de recherche et qui sont, dans l'ensemble, tous mis en œuvre en France à différents niveaux d'engagement. Bien d'autres objectifs sont proposés, faisant du paysage un ensemble présent dans toutes les dynamiques territoriales ayant un impact sur le paysage. C'est une vision holistique qui est proposée, de très grande ampleur et qui peut parfois déconcerter les acteurs pour lesquels la connaissance de leur intervention sur le paysage est seulement définie par les obligations réglementaires. Ce cadre d'engagement induit un contexte nouveau impliquant de très nombreuses politiques publiques à tous les échelons territoriaux, du national au communal. C'est en ce sens que la CEP apporte un nouveau cadre de référence, propice à une approche d'ensemble, grâce à une définition commune au niveau des acteurs des politiques publiques, mais aussi au niveau de la population.

La note ministérielle du 01 mars 2007 a pour objectif premier de la promouvoir et de la mettre en œuvre au niveau des départements et régions, par l'intermédiaire de leurs préfets, et de la présenter aux collectivités.

Les quatre axes majeurs de la note sont issus de la Convention :

- L'identification et la qualification des paysages ;
- La définition des objectifs de qualités paysagères ;
- L'intégration du paysage dans les politiques sectorielles ;
- L'information et la sensibilisation du public.

Nous remarquons que l'évaluation des actions menées y est absente.

Il est demandé d'organiser dans chaque département et annuellement une journée d'échange d'informations et de concertation, associant les principaux acteurs du paysage du territoire. Au moment de la rédaction de ce mémoire, nous n'avons pas identifié d'exemples d'applications issues des collectivités territoriales. Le décret d'application de la CEP étant très récent, les collectivités territoriales se sont peu investies sur ce sujet.

La Convention organise la prise en compte des paysages selon quatre étapes :

- L'identification et la qualification des paysages ;
- La participation du public ;
- La définition d'objectifs (identification des éléments spécifiques faisant l'objet d'une protection, gestion, et/ou aménagement) donnant lieu à une politique de paysage ;
- L'identification des instruments pour atteindre les objectifs.

S'il existe de nombreuses méthodes et exemples d'identification des paysages dont nous présentons quelques démarches dans ce mémoire, il est important de resituer les enjeux apportés par la CEP. La démarche d'identification doit désormais s'appuyer sur une participation du public, contribuer au développement durable et être appliquée sur l'ensemble du territoire sans distinction. Cette démarche doit trouver une application pratique et pragmatique afin d'être mise en œuvre. De l'identification à l'élaboration des objectifs, la démarche de projet de paysage doit permettre la prise en compte de l'ensemble des

aspirations sociales, transposant le débat relatif à la transcription des aspirations des individus à celle d'une collectivité. La perception des paysages par une société ne constitue pas la somme ou la moyenne des perceptions de chaque individu qui la compose. Un enjeu méthodologique important se présente avec, comme piste d'action, un renouvellement des modes de participation du public.

Il faut ajouter également la nécessité d'un repérage de certains paramètres constitutifs d'une identification des paysages en liaison avec la définition des valeurs culturelles et patrimoniales du territoire support de projet¹⁶⁶. Elle constitue le premier texte fondateur d'une politique globale en matière de paysage, dans laquelle le processus d'intervention¹⁶⁷ est complet, puisqu'elle propose une reconnaissance préalable des fonctions des paysages dans la société, en mobilisant l'ensemble des politiques d'aménagement, et en sollicitant tous les acteurs.

Un cadre ambitieux contraint par l'interprétation locale

Telles que définies à l'article 12, les dispositions de la Convention ne portent pas atteinte aux dispositions plus strictes comme la politique des sites en France. Cependant, d'autres limites apparaissent, liées essentiellement aux difficultés méthodologiques en l'absence d'un droit stabilisé du paysage. Quels instruments, et quelles modalités pour mettre en œuvre une Convention qui ne s'impose pas réglementairement ? C'est bien aux Etats membres de proposer les instruments dans le cadre de leur politique intérieure. Les efforts majeurs à réaliser sont dans les champs de la coordination, de la concertation et de la consultation (Conseil de l'Europe, 2006, op.cit.).

Sur la base des directives sur la protection du patrimoine architectural, il est conseillé aux Etats signataires d'établir une « **concertation obligatoire entre les responsables administratifs du paysage, les urbanistes et les aménageurs dans le cadre des plans de développement** ». Elle s'appuierait sur des inventaires et des études de terrain pour déterminer les conditions d'affectation des paysages par le projet d'aménagement. Un éventuel désaccord donnerait lieu à un arbitrage, via une instance supérieure. Un document pédagogique et scientifique permettrait d'encadrer la négociation.

Cette proposition semble être mise en œuvre en France (du moins partiellement) dans le cadre des études d'impacts. On peut considérer que la directive EIPPE vient compléter le dispositif français mais une réelle réflexion semble nécessaire, en ce qui concerne la coordination dans l'application de ces deux textes, (Convention et Directive) qui n'ont pas les mêmes objectifs et approches de la notion de paysage.

Enfin, si la CEP améliore significativement l'approche globale du paysage, il faut reconnaître que le lien quasi systématique à la Convention d'Aarhus¹⁶⁸ (et plus spécifiquement à l'article 7 pour notre sujet d'étude : plans et programmes et politiques d'environnement) pour la mise en pratique de la participation du public, se heurte à des difficultés connues en France en matière de participation du public, et relevant d'autres textes législatifs

¹⁶⁶ Pecqueur B., Landel P-A., « La culture comme ressource territoriale spécifique », 2004, 15 p. Leur analyse montre que les liens entre le paysage, la culture et le patrimoine sont étroits et associés à la notion de territoire et d'organisation des acteurs qui le gèrent en fonction des ressources qu'ils identifient. A ce titre, l'analyse des documents d'urbanisme montrerait que ces termes sont souvent associés voir mélangés notamment dans l'usage et la transcription des enjeux du développement durable qui utilise la notion de ressource de manière répétitive.

¹⁶⁷ Le processus d'intervention est défini ici comme l'argumentation et le raisonnement permettant de justifier et de légitimer une structuration de l'action sur les paysages de manière graduelle, de la connaissance à la formulation des politiques paysagères.

¹⁶⁸ La 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, est un accord international visant à :

- améliorer l'information délivrée par les autorités publiques vis-à-vis des principales données environnementales ;
- favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement (par exemple, sous la forme d'enquêtes publiques) ;
- étendre les conditions d'accès à la justice en matière de législation environnementale et d'accès à l'information.

Ses principes ont été repris dans la charte de l'environnement.

que nous avons exposés dans le chapitre précédent. Ils sont essentiellement liés au caractère tardif de la concertation dans les procédures d'aménagement. Les textes qui transposent la Convention d'Aarhus en France sont la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité (titre IV de la loi), soit deux ans après la rédaction de la loi SRU; et l'insertion du principe de participation dans le code de l'environnement et dans la charte de l'environnement¹⁶⁹. Nous retrouvons dans ce constat les analyses précédentes de Jean-Jacques Gougnet et Michel Prieur.

Sur le plan juridique, le droit du paysage n'est pas stabilisé. Il ne précise pas le niveau de définition des politiques paysagères et n'apporte pas d'éléments qualitatifs pour permettre l'évaluation de la formulation des politiques paysagères vis-à-vis des exigences réglementaires. Il s'apprécie en fonction des situations et des textes législatifs qui encadrent les projets dans lesquels le paysage prend part. L'analyse du juriste Philippe Guttinger est éclairante à ce sujet. Elle montre que la CEP laisse chaque Etat-parties adapter la définition dans son droit national. En France, elle a été introduite par le décret du 22 décembre 2006 selon lequel le paysage est « **un ensemble naturel ou urbain correspondant au cadre de vie des populations tel que ces dernières le perçoivent** ». Finalement, l'auteur conclut sur la seule référence sur laquelle le juriste peut se baser qui est l'article L110-1¹⁷⁰ du code de l'environnement qui qualifie le paysage comme « **le patrimoine commun de la nation** ». Cette définition « **n'est que la simple expression d'une valeur collective sous-tendue par l'idée d'un héritage à transmettre intact aux générations futures et, à ce titre, elle impliquerait une forme de gestion des choses et des biens ainsi qualifiés qui serait indépendante de leur statut juridique et qui chercherait à concilier leurs diverses utilités, tant sur le plan environnemental qu'économique ou social** » (Guttinger P., 2007). Dans la pratique de la planification urbaine, le statut juridique du paysage n'est pas méthodologiquement précisé. Il est rarement défini dans les documents techniques et la comparaison faite entre divers documents d'urbanisme montre que sa définition varie en fonction des territoires. Elle oscille entre une dimension écologique/naturaliste liée à l'écologie du paysage et une dimension culturaliste en fonction de la richesse patrimoniale des territoires. Par ailleurs, la nature de l'expertise paysagère configure de son côté également la définition de l'intervention paysagère. Nous retiendrons que Philippe Guttinger distingue trois typologies du droit du paysage que nous reconnaissons dans les étapes d'élaboration des documents d'urbanisme :

- « **le paysage, objet d'appropriation privée** » qui conduit le propriétaire privé à défendre son droit à la conservation d'un « état paysager » de son cadre de vie dans lequel il a investi. L'économiste Ghislain Geniaux distingue quatre variables paysagères de sélection des biens immobiliers (la dominance qui exprime le lien entre la qualité paysagère et l'identité sociale de l'individu, le champ de vision dont la profondeur valorise le bien, l'exposition, et la texture en lien avec des éléments paysagers de proximité qui favorise l'intégration de l'habitat à son cadre) (Geniaux G., 2003). Ces configurations favorisent « l'entre soi », les réactions de type « Nimby » et les conflits de voisinage. Implicitement, elles participent du choix des modèles de développement urbain, selon les régulations de conflits internes entre acteurs. Il s'agit souvent de la face immergée de négociation dans les documents d'urbanisme.

¹⁶⁹ Cf: sur Legifrance.gouv.fr: Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1 mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

¹⁷⁰ Cet article a été modifié à l'issue de la Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, inspirée de la loi sur l'eau.

- « **le paysage, objet d'appropriation publique** » développé par les exigences d'évaluation environnementale qui se sont étendues sur l'ensemble des projets, plans et programmes. Désormais, il faut justifier le niveau d'atteinte ou d'impacts sur les paysages et proposer des mesures destinées à les réduire. Par ailleurs, la décentralisation ayant donné des compétences en urbanisme aux EPCI et aux communes, ce sont ces structures qui disposent de la capacité la plus importante d'appropriation publique du paysage *via* les documents d'urbanisme. Il faut ajouter à cette situation, les outils de maîtrise foncière qui en fonction des divers échelons territoriaux et des politiques menées sur l'espace, multiplient l'engagement des collectivités dans des projets de gestion des paysages.

- « **le paysage, objet d'appropriation collective** », appelé également par l'auteur « **politique de production consciente et concertée de paysages de qualité** ». Cette troisième voie intègre de manière variable les deux premières, mais illustre une forme aboutie de l'intervention paysagère, proche des attentes inscrites dans la CEP: territorialisation, concertation, diversification des techniques juridiques, contractualisation, démarche de projet, etc. sont des qualificatifs de cette voie. Idéalement, le PADD des documents d'urbanisme s'y insère. Cependant, la réalité étant en deçà des attentes du législateur, les Etats Généraux du paysage de 2007 (*op. cit.*) comportaient une préconisation visant à réaliser des « **projets paysagers de territoire** », dont les mesures et orientations seraient intégrées dans le PADD. Cette voie vers le développement durable, est liée avant tout à la qualité de la participation du public. Nous constatons que les voies d'amélioration sont nombreuses. Philippe Béringuier et Sylvie Paradis concluent sur l'intérêt d'un développement du « droit au paysage » initié par la participation du public, dont une de ses modalités serait de servir l'évaluation des politiques publiques de paysage (Béringuier P. et Paradis S., 2004), démarche que nous aborderons dans notre recherche.

L'identification et la qualification des paysages

L'identification des paysages

Elle est détaillée dans la Convention comme l'observation et le recensement des caractères distinctifs de ce qui caractérise, compose, et fait évoluer un paysage. La première étape est de définir les contours géographiques des paysages (unités, structures et éléments¹⁷¹), ainsi que les espaces porteurs d'un ou plusieurs paysages. Ils sont ensuite analysés selon une représentation de l'état initial, mais aussi selon une représentation dynamique et évolutive, en ciblant les facteurs à l'origine de ces évolutions (processus de

¹⁷¹ **Unité paysagère:** « correspond à un ensemble de composants spatiaux, de perceptions sociales et de dynamiques paysagères qui, par leurs caractères, procurent une singularité à la partie de territoire concernée. Une unité paysagère est caractérisée par un ensemble de structures paysagères. Elle se distingue des unités voisines par une différence de présence, d'organisation ou de formes de ces caractères ». Dans les Atlas de paysages, les unités paysagères sont identifiées à l'échelle du 1:100000 et correspondent au terme « paysage donné » de la Convention européenne du paysage.

Structure paysagère: « systèmes formés par des éléments de paysage et les interrelations, matérielles ou immatérielles, qui les lient entre eux ainsi qu'à leurs perceptions par les populations. Ces structures paysagères constituent les traits caractéristiques d'une unité paysagère. Elles participent au premier chef à l'identification et la caractérisation d'un paysage.

Les structures paysagères reflètent l'étroite interaction entre :

--Les processus liés à la nature,

--Les processus résultant de l'activité humaine,

--Les processus immatériels liés aux perceptions et représentations paysagères des populations.

--Les structures paysagères offrent l'armature des projets de protection, de gestion et/ou d'aménagement du paysage».

Élément de paysage: « objets matériels composant les structures (bâtiment, arbre isolé ...). Ils possèdent des caractéristiques paysagères, c'est à dire qu'ils sont perçus non seulement à travers leur matérialité, mais aussi à travers des filtres historiques, naturalistes, sociaux » in - Roche, A., "Éléments pour la réalisation et l'actualisation des Atlas de paysages", UMR 7533 LADYSS, CNRS, MEDDTM (DGALN, DHUP), 2009, 44 p.

production de l'espace). Cette démarche fait appel à une gestion de compétences interdisciplinaires avec, comme objectif central, l'association des populations concernées dans la démarche d'identification.

L'analyse sera adaptée selon les échelles d'études et, plus elles sont diverses, plus elles devront être précises dans l'identification des caractères distinctifs. Ceci est destiné à favoriser l'appropriation par les populations associées à la démarche d'analyse.

La qualification des paysages

Cette étape, étroitement liée à l'identification des paysages, vise la définition des enjeux de paysage. Par la qualification, la Convention conduit les acteurs à formuler des analyses permettant de classer les paysages par ordre d'enjeu d'importance en matière de politiques publiques (actions prioritaires) et de prospective. Car cette étape conduit à un questionnement sur les dynamiques à l'œuvre qui font évoluer les paysages.

Cet aspect de la Convention est plus difficile à aborder compte tenu de la notion de valeurs attribuées à un paysage et des possibles terrains de conflits latents entre usagers et producteurs de ce paysage. La notion de valeur dépassant largement les simples perceptions esthétiques du paysage, elle peut recouvrir des représentations et des jugements liés à l'économie, aux relations sociales, à la culture ou l'histoire. Il s'agit donc d'une qualification relative aux acteurs qui la déterminent. Cette observation renforce de fait l'intérêt d'organiser une participation la plus large possible et représentative des sensibilités en présence. Ce sont donc les valeurs paysagères qui seront recherchées en fonction des acteurs participant à la qualification des paysages.

La formulation des objectifs de qualité paysagère

L'intention de la CEP est la définition des objectifs de qualité paysagère en fonction « **des caractéristiques que les populations locales concernées souhaitent voir reconnaître pour leur cadre de vie** » selon une démarche de prévision et d'anticipation.

Ceci implique qu'il y ait une explicitation claire de ces objectifs (définis, exposés et publiés par l'autorité compétente). Cette explicitation doit exposer les points suivants :

- les caractéristiques et qualités particulières du paysage en question ;
- l'idée générale de la politique concernant le paysage selon un principe d'équité sociale (respect de l'accès et de l'usage socialement partagé, possibilité de choix) ;
- les éléments spécifiques visés par la protection, la gestion ou l'aménagement ;
- les instruments mobilisés pour atteindre les objectifs.

II.1.3 - Les pratiques actuelles d'évaluation des politiques paysagères

Aujourd'hui, le développement des politiques publiques de paysage intervient massivement au niveau des collectivités territoriales, de l'échelon régional à l'échelon local. En réponse à des attentes du public et pour développer des outils de gestion, la formalisation d'actions sur le paysage vers des politiques paysagères constitue une étape de l'organisation de la gouvernance des territoires (Guérin M., Moquay P. et al., 2000). Certaines évaluations existent mais restent encore peu nombreuses¹⁷².

Un enjeu de société

La mobilisation de la fédération des SAFER¹⁷³ (FNSAFER, 2004) et des élus, lors de la journée des Etats généraux du paysage organisée par le Réseau Ideal¹⁷⁴, atteste de la prise en compte des enjeux liés aux paysages. Mais elle démontre aussi les attentes en matière d'outils et de démarches, pour mieux insérer le paysage dans les politiques publiques d'aménagement du territoire¹⁷⁵. A cette occasion, la CEP est apparue comme le support utile de débat et de compréhension commune sur le terme de paysage. Nous pouvons constater qu'une démarche d'évaluation paysagère dans un SCOT recèle, par exemple, un potentiel d'insertion des dynamiques agricoles (CERTU-ETD, 2006; Jarrige F., Thinon P. et al., 2006). Cependant, même si les acteurs locaux considèrent cette association agriculture/paysage essentielle, le législateur ne perçoit pas nécessairement l'intérêt, ou le besoin, de le traduire dans les textes réglementaires¹⁷⁶.

Les mutations connues des SAFER attestent de la perméabilité des frontières rural/urbain et de l'importance de l'action publique, notamment des collectivités locales (Bouvier S., 2006), qui étendent leur champ d'action compte tenu des enjeux en matière de gestion foncière. Les EPFL¹⁷⁷ se multiplient en accompagnement des orientations planificatrices, et les acteurs du monde rural sont mieux associés dans les procédures d'urbanisme. Ces outils prennent un essor important et témoignent de la multiplicité des stratégies des acteurs pour mener à bien leurs politiques territoriales (Gerbeau D., 2007).

Nous pouvons établir également un lien entre les dynamiques de développement commercial et le paysage, car la mise en relation de ces thèmes se développe progressivement. Jusqu'à présent, l'urbanisme commercial était essentiellement géré par les documents tels que le Schéma Départemental (voir Régional) de Développement Commercial (SDEC) dont le contenu s'appuie prioritairement sur une analyse économique et d'opportunité des implantations d'équipements commerciaux. La profession d'urbaniste réclame l'insertion du droit commercial dans le droit de l'urbanisme (CCIP, 2007) afin de mieux contrôler et maîtriser un développement, jugé actuellement anarchique, et dans lequel les réflexions sur la qualité des projets sur le plan architectural, paysager et urbanistique sont absentes ou insuffisantes. Les SCOT disposent désormais de

¹⁷² On peut citer par exemple : - Agence Régionale de l'Environnement en Lorraine et Direction Régionale de l'Environnement Lorraine, "Les plans de paysage en Lorraine. Bilan de la politique régionale", Préfecture de la Région Lorraine, Conseil Régional de Lorraine, 2003, 8 p.; - CRP-Biotopie, "Evaluation de la politique paysage de la région Lorraine", Conseil Régional de Lorraine, 2007, 137 p. et - EDATER et Chazelle, C., "Bilan qualitatif du schéma directeur d'Ile de France à l'égard de la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers. Rapport final", METLTM-DREIF, 2004, 100 p.

¹⁷³ SAFER : Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural.

¹⁷⁴ « Etats généraux du paysage, Ensemble pour les paysages de demain », Paris, 8 février 2007. cf.

: <http://www.etatsgenerauxdupaysage.org/>

¹⁷⁵ De nombreuses collectivités ayant apporté leur signature au Manifeste pour les Paysages.

Cf. : <http://www.manifestepourlespaysages.org/signataire.html>

¹⁷⁶ « ...Les mesures compensatoires éventuelles peuvent résulter du projet lui-même. Elles ne peuvent être envisagées que dans les domaines que régit le document d'urbanisme, et non dans d'autres domaines, tels que la production agricole ou forestière... », cf. p.7 de la circulaire n°2006-16 UHC/P A2.

¹⁷⁷ EPFL: Etablissement Public Foncier Local

cette nouvelle fonction de programmer les équipements commerciaux (articles L121-1-2° et L122-1-9) en associant les chambres de commerces.

Ces observations, que l'on pourrait multiplier (habitat, déplacement, etc.), montrent que les outils de planification territoriale, et le SCOT en particulier, deviennent des plateformes d'actions toujours plus larges. Leur poids dans les évolutions territoriales est croissant. Ils deviennent un facteur de détermination (ou d'indétermination) de plus en plus important.

Mieux connaître les effets de ces outils, rendre compte aux populations, assurer un suivi et corriger si besoin les orientations sont les principaux arguments pour développer une recherche sur les méthodes d'évaluation.

Nous considérons l'évaluation des politiques de paysage comme une démarche d'analyse du projet de territoire déterminé dans un document d'urbanisme. L'évaluation constitue une démarche politique en soi mais qui nécessite de la méthode, car elle met en jeu des choix, des moyens à la fois humains et financiers, et la garantie d'un système démocratique (Baslé M., 2010), notamment en matière d'aménagement du territoire. L'évaluation permet à la fois de partager l'information sur les actions réalisées, et de clarifier le rôle des différents partenaires pour comprendre l'intérêt et les limites des politiques à l'œuvre.

Elle semble particulièrement pertinente pour les documents d'urbanisme tels que les SCOT et les PLU, objets réglementaires à la croisée d'approche multi acteurs (Jarrige F. et Thinon P., 2004). En effet, ces deux documents d'échelles différentes, sont élaborés dans des temps souvent distincts et des espaces qui se recoupent. Dans le cadre d'une lecture normative de ces outils de planification, il est important de comprendre leur interrelation et surtout leur portée, dans un contexte où leur élaboration n'est pas nécessairement assortie d'une garantie de recoupement stricte et de production conjointe. Les acteurs sont multiples et souvent différents de l'un à l'autre, alors qu'ils œuvrent sur le même objet, la gestion des territoires.

L'évaluation est aussi une démarche de connaissance qui enrichit l'ensemble des acteurs et qui porte en elle le bénéfice du doute. Par conséquent, elle constitue un outil d'évolution de la pensée, des perceptions des réalités matérielles et sociales, et d'amélioration des savoir-faire (Bertrand G., 2004). L'évaluation constitue à la fois un droit pour le public, qui approuvera les documents de planification, mais également un devoir pour le gestionnaire en charge et mandaté pour agir.

Appliquée à la question paysagère, l'évaluation des politiques publiques peut constituer un outil pertinent d'évaluation globale des documents d'urbanisme si la notion même de paysage n'est pas cantonnée dans une définition matérielle ou esthétisante, mais au contraire sur une définition polysémique et adaptée au territoire de projet. En ce sens, le paysage, qui est nécessairement une perception attachée à un lieu ou un territoire, constitue un support de questionnement essentiel tant il regroupe les visions des acteurs en situation de choisir le mode de développement.

Un enjeu de recherche

L'évaluation des politiques publiques de paysage est encore un sujet de recherche (Antrop M., 2005; Terrasson D., 2006). Elle s'exprime pleinement depuis les années 1960-70, à travers des approches géographiques, écologiques, puis en intégrant les sciences sociales et politiques. Dans le même temps, la société s'empare des enjeux de paysage, et si dans les pays anglo-saxons, ce thème est largement étudié, c'est bien parce que l'approche du paysage est associée de manière privilégiée au thème de la nature et notamment aux grands espaces ruraux. Son évaluation repose donc prioritairement sur des analyses et observations scientifiques d'indicateurs physiques, regroupés au sein des sciences naturelles (biodiversité, préservation d'espaces naturels...).

En France, la part culturelle et patrimoniale est plus importante. Et la définition de la CEP renforce cette situation. L'élaboration d'indicateurs propres à ces champs relève en partie des outils des sciences sociales et politiques. Ils présentent une réelle complexité opérationnelle et une nouveauté pour les responsables des documents d'urbanisme. Des travaux ont avancé sur ce sujet, mais ils ont montré le besoin d'approfondir les recherches (Luginbühl Y. et Toublanc M., 2004a). Le développement d'indicateurs pour le suivi de la politique et son évaluation est un enjeu de recherche.

Dans le document d'urbanisme, les orientations stratégiques constituent des politiques telles qu'indiquées dans la loi SRU et illustrées dans le plan d'aménagement et de développement durable (PADD), et le document d'orientation général – d'objectifs (DOG ou DOO). Le mode d'élaboration de ces SCOT intégrant une multitude d'acteurs animés par un principe d'action (gestion spatiale des territoires), vise à réguler des dynamiques pour répondre à des problèmes partagés et dans l'attente de modifications souhaitées. « **L'action publique contribue au changement social, à la résolution de conflits, aux ajustements entre différents groupes et intérêts, mais elle vise également à répartir des ressources, à créer ou compenser des inégalités** » (Lascoumes P. et Le Galès P., 2007, p. 17). L'évaluation d'une politique publique doit intégrer « **une analyse des déterminants cognitifs, normatifs et institutionnels du choix. [...] Pour l'approche cognitive, le processus décisionnel va ainsi apparaître avant tout comme un processus de construction progressive d'une représentation du problème, des solutions et de leurs conséquences** » (Muller P. et Surel Y., 1998, pp. 118-119). Nous retenons cette piste pour les politiques paysagères des documents d'urbanisme. Notre recherche méthodologique dépasse le cadre d'analyse de la dimension matérielle des paysages pour s'intéresser au cadre de l'action. C'est dans le contexte pluridisciplinaire des outils à évaluer qu'il nous faut réfléchir une démarche d'évaluation. Olivier Aznar et al. ont expérimenté une recherche de ce type en associant des géographes, des sociologues et des politologues en 2001 (Aznar O., Candau J. et al., 2004). Nous n'avons pas l'ambition de l'interdisciplinarité. Il nous faut par contre mobiliser des outils de ces champs disciplinaires pour les adapter et les intégrer à la typologie d'action publique qu'est la planification territoriale. Tel que le propose Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2007, pp. 25-44), l'étude de la mise en œuvre de l'action doit nous aider à mieux saisir l'action publique dans sa globalité. L'évaluation de la politique paysagère du SCOT devra s'intéresser à la mise en œuvre de l'action publique, en mobilisant des objets spatiaux, des normes d'action et des analyses cognitives. A l'évidence, notre démarche présente des limites théoriques. D'une part, parce qu'elle est expérimentale et d'autre part parce que nous souhaitons évaluer une politique conçue en 1999, approuvée par le SYSDAU en 2001, et mise en œuvre dans les PLU de manière très variable. Certains POS de la métropole n'ont même pas encore fait l'objet de révision pour une mise en compatibilité. Les répercussions matérielles sur les paysages issues du SD 2001 ne sont alors que très partielles, parfois même inexistantes. C'est donc une action publique fractionnée que nous sommes amenés à évaluer.

Des exemples d'évaluation de politiques paysagères

De multiples expérimentations d'évaluations de politiques paysagères ont été réalisées dans diverses disciplines. Nous n'en ferons pas un inventaire complet. Nous avons par contre retenu des exemples qui nous paraissent adaptés à notre situation de recherche. Les documents d'urbanisme sont considérés comme des outils sectoriels. Ils agissent spécifiquement par le droit des sols et ne font pas l'objet de mobilisation financière particulière. Ils agissent donc indirectement sans transformation physique directe et opérationnelle. C'est donc sur le programme d'action paysagère du SYSDAU que nous élaborons notre recherche en cohérence avec le propos de Pierre Lascoumes qui précise la nécessité d'évaluer l'outil pour comprendre l'instrument.

Par ailleurs, nous avons adopté le parti pris d'analyser l'action publique au travers du document d'urbanisme en prenant comme base d'analyse paysagère, les travaux effectués par l'agence Follea&Gautier. Notre propos n'est pas d'évaluer les paysages, ni même de reconduire l'évaluation faite par l'expert paysagiste, mais de nous focaliser sur l'analyse de la mobilisation des outils SCOT et PLU pour en décrire l'efficacité.

Les politiques paysagères intercommunales

L'exemple d'une analyse comparée sur un territoire rural nous permet de dresser les premiers jalons d'une évaluation de politique paysagère appropriée à l'outil SCOT. Elle a été menée par une équipe pluridisciplinaire¹⁷⁸ sur un contrat de paysage et une charte paysagère. Cette recherche permet ainsi de comparer un programme « opérationnel », d'un programme intentionnel. Il nous semble opportun de la citer car elle répond partiellement aux questions qui animent notre recherche (Candau J., Aznar O. *et al.*, 2003; Candau J., Aznar O. *et al.*, 2007; Moquay P., Aznar O. *et al.*, 2007).

L'analyse de politiques publiques de paysage menées dans le cadre d'une charte paysagère de la communauté de commune Sancy-Artence et dans le cadre d'un contrat de paysage dans le Parc Naturel Régional du Périgord Limousin, permet de constater les résultats suivants :

- les politiques paysagères sont structurées sous l'effet des réseaux institutionnels impliqués par les dispositifs d'intervention (niveau et qualité des partenariats, antécédents d'action et partage des enjeux...) ;
- un appauvrissement des orientations est constaté dans l'écart entre les objectifs initiaux et les réalisations pour diverses raisons (mobilisation sur les objets publics seuls, rigidité des systèmes de financement et de programmation, statut juridique des objets matériels, etc.) d'où la nécessité d'une approche pragmatique, réaliste mais engagée ;
- l'implication et l'adhésion des élus à la démarche est nécessaire et ce, dès l'amont, dépendant fortement de la configuration des dispositifs de discussion (équilibre des interventions entre élus et experts) ;
- il existe une cohérence entre l'espace de gouvernance et l'homogénéité du territoire. Cette observation est à replacer dans le contexte des SCOT et des PLU intercommunaux dont les périmètres expriment des logiques de fonctionnement de territoires, mais aussi politiques ;
- l'adéquation de la démarche paysagère avec la démarche de projet territorial est nécessaire ;
- la capacité à passer des étapes d'élaboration des orientations à leur mise en œuvre est un seuil sensible. Cette observation pose la question des compétences actuelles des syndicats de SCOT n'ayant que très peu de capacité opérationnelle, et du rapport de compatibilité entre les SCOT et les PLU ;
- la capacité à gérer les conflits d'usage et de représentation, que ce soit au sein de l'assemblée des élus mais également avec le public large (associations, particuliers, représentants d'organisations professionnelles...)
- la capacité à gérer les dualités entre un développement raisonné du territoire (en fonction des enjeux environnementaux) et une culture de croissance du développement selon un mode libre.

¹⁷⁸ Programme de recherche "politiques publiques et paysages : Analyse, évaluation, comparaisons" - Rapport final de recherche - Juillet 2003 - Projet n°16 tranche 99-1 - « Acteurs locaux et initiatives publiques dans le domaine du paysage – Une analyse du processus de construction des interventions publiques localisées » - Cemagref - enitac – engref – 113 p.

Il en ressort que la formulation des politiques de paysage repose sur six principes retenus qui sont (Cf. fig. 10):

- Sur certains éléments de paysage
 - La « **gestion directe d'éléments paysagers** » : le paysage est considéré sous ses aspects matériels ; les orientations reposent donc sur des interventions matérielles sur les éléments de paysage mobilisables par la puissance publique (les haies, chemins, murets...);
 - La « **gestion indirecte d'éléments paysagers** » : sous forme de contrats, le financement de l'action vise l'amélioration ou la création de nouveaux paysages ou de services paysagers ;
 - La « **sensibilisation par objet** » : elle vise la mobilisation d'individus en vue de protéger ou de valoriser un élément de paysage.
- Sur l'ensemble des paysages :
 - Les « **interventions génériques** » liées aux normes réglementaires parmi lesquelles les chartes de paysages et les documents d'urbanisme. Ces derniers agissent plus particulièrement sur les droits de propriétés par interdiction, autorisation ou investissement public du foncier.
 - Selon un « **artefact global** » sur les formes visibles visant la maîtrise complète du paysage. Cette situation est très particulière et ne reflète que des cas particuliers (parc d'attraction...).
 - La « **sensibilisation paysagère** » visant à agir sur les représentations dans leur globalité.

Levers d'intervention		Les représentations	Les formes visibles	Les processus matériels
		Supports d'intervention		
Certains éléments du paysage	Sensibilisation par objet (l'arbre, la haie, le bâti agricole...) <i>Communication</i> <i>Actions auprès des</i> <i>scolaires</i> <i>Visites de sites</i>	Gestion directe d'éléments paysagers <i>Actes techniques</i> <i>de modification,</i> <i>d'entretien ou</i> <i>de construction</i>	Gestion indirecte d'éléments paysagers <i>Incitations financières ciblées</i> <i>(taxation, exonération,</i> <i>subvention...)</i> <i>Gestion des externalités</i> <i>(négatives ou positives)</i> <i>de production</i> <i>Contrats de rivière et charte</i> <i>forestière de territoire</i>	
	Sensibilisation paysagère <i>Mêmes outils</i> <i>d'intervention</i> <i>que ci-dessus</i>	Artefact global <i>Construction</i> <i>ex nihilo</i> <i>Procédure</i> <i>de classement</i>	Interventions génériques <i>Chartes paysagères</i> <i>Planification réglementaire</i> <i>Droits de propriété</i> <i>Droits d'usage et d'accès</i> <i>Dispositions particulières</i> <i>de la loi montagne (1985)</i> <i>et de la loi littoral (1986)</i>	
L'ensemble paysager (le paysage dans son ensemble)				
	↓	↓	↓	
Archétype	Paysage identité	Paysage décor	Paysage de territoire	

Figure 10 : Une typologie des interventions paysagères locales (Moquay P., Aznar O. et al., 2007, p. 202)

L'hypothèse, formulée par les auteurs, est de considérer cette typologie de classement d'actions comme un préalable à la préparation du suivi et de l'évaluation ex-post des actions.

Afin de compléter l'analyse cartographique, une méthode de comparaison avec la perception des habitants a été mise en œuvre. Le paysage a été apprécié à partir de points de vue et le long des itinéraires les plus fréquentés. Un échantillonnage et une grille d'observation ont permis de couvrir les territoires d'études vastes (fiche d'observations approfondies, évaluation quantitative des éléments du paysage, différenciation des plans, des couleurs, et des objets, dessin, photographie, indice d'évolution en fonction de la typologie des paysages, fermeture...).

Il en ressort les conclusions suivantes :

En accompagnant le projet de développement local, le projet de paysage légitime plus facilement l'intervention des élus, par la prise en charge dans l'analyse du paysage des conflits sous-jacents. Dans l'exemple traité, c'est l'aspect multi usage de l'espace rural qui est apparu. Cependant, lorsqu'il faut mettre en œuvre les

orientations, les conflits d'usage constituent un frein important au respect de ces règles. Il s'agit, par exemple, de l'implantation des nouvelles habitations de néo-ruraux, ou de la conciliation des caractéristiques techniques vernaculaires des chemins de randonnées avec des passages adaptés aux engins agricoles. Enfin, la population partage davantage le paysage « territoire » révélateur des liens sociaux que le paysage « autonome », davantage centré sur la dimension esthétique du paysage.

Leur proposition peut être complétée par les travaux d'Olivier Aznar et Marc Guérin (2002) qui ont caractérisé des théories d'action (au nombre de 5) selon une analyse des services environnementaux en espace rural. Bien qu'issue d'un raisonnement économique, leur proposition nous intéresse. Elle n'est pas si éloignée de nos préoccupations puisque les collectivités émettent des orientations qui ont une implication sur la mobilisation des acteurs, et génèrent des services (en régie ou par délégation). Le triangle des schémas de service environnementaux n'est pas identique du fait que nous sommes dans un cadre réglementaire et non contractuel. Cependant, leur débouché entraîne les actions contractuelles dans leur application. Ces théories d'action nous intéressent par leur définition car elles synthétisent les travaux de Patrick Moquay et *al.* Nous expliciterons leur contenu dans les parties suivantes.

La comparaison entre des outils de planification des paysages

Sur des territoires plus complexes, en liaison avec des interfaces urbain-rural, la mise en œuvre de politiques de paysage semble plus aléatoire. Car les acteurs et leurs usages divergents du territoire en sont démultipliés. Les travaux de Pierre Donadieu et Nathalie Dumont-Fillon (2003) montrent que les acteurs associatifs revendiquent des actions sur le paysage afin de conforter leur identité collective d'appartenance à un territoire choisi et non subi. Mais le revers de la médaille est l'appropriation des modes de revendication de certains groupes sociaux impliqués (dans le choix des actions mais aussi la création de structures de gestion, spécifiques à leurs revendications). Et ce, parfois aux dépens du reste de la population. Dans un contexte de mise en œuvre de la CEP, il semble important que le maître d'ouvrage propose un cadrage de la participation du public, permettant une représentation d'ensemble ; mais qu'il s'entoure également de compétences en sciences sociales afin d'identifier les représentations et leurs évolutions. Comme l'indiquent Pierre Donadieu et Nathalie Dumont-Fillon, « *de nouvelles identités sociales se forgent aux portes des villes, dans un métissage d'activités aux conséquences imprévisibles, mais où le conflit social est la règle* » (p. 117).

Leurs travaux montrent également l'importance de l'implication des experts qui apportent, outre leur savoir-faire, des démarches innovantes et originales dans un contexte où les méthodes font encore défaut. Ils permettent également de constater que l'analyse des indicateurs pertinents doit être réalisée à l'échelle infra-communale, ce qui peut poser quelques difficultés dans le cadre des SCOT dont certains peuvent regrouper une centaine de communes, voire davantage.

La conclusion de ces travaux nous concerne directement puisque les auteurs précisent qu'une action publique de paysage est partagée entre deux possibilités :

- être évaluable du fait de sa nature et de sa portée sur des objets matériels avec la difficulté de définir ce qui est réellement dû à l'action de la dite « politique de paysage »,
- ne pas être évaluable (sur le plan quantitatif), mais plutôt à analyser dans un cadre qui serait celui des processus de production des paysages validés par le débat public au regard des informations accessibles. Les auteurs identifient ces informations à l'échelle des atlas de paysage. Cette démarche donnerait lieu à un observatoire, permettant de qualifier la manière avec laquelle les « aspirations sociales » sont prises en compte et traduites en terme réglementaire. Mais cette proposition se conclut par l'identification de la notion de

paysage comme un outil de la restructuration sociale de l'espace, (du remarquable à l'ordinaire, du sectoriel au transversal, de la protection à la conservation inventive ou à la création).

En comparant une directive paysagère au contenu d'un schéma directeur en Savoie, Gilles Novarina et *al.* constatent que s'il n'y a pas contradiction entre les outils, il existe de multiples stratégies paysagères liées à l'hétérogénéité des normes qu'ils contiennent (2004, pp. 81-85). La directive encourage la protection des paysages remarquables, le SD 2001 place le paysage comme un élément de la stratégie globale, et ses acteurs tentent de passer d'une protection des paysages à une production de paysage. L'analyse comparative montre que les élus locaux se sont emparés de la problématique paysagère dans leur champ de compétence qu'est l'urbanisme. Si l'intervention de l'Etat dans le cadre de la directive est acceptée, cela est moins évident dans la planification urbaine. Les acteurs locaux considèrent ces outils (SD et SCOT) comme une superposition de contraintes sur les documents communaux dont ils sont dépositaires. Par conséquent, l'action supra communale est organisée de façon à ne pas nuire à l'échelle communale. Nous retrouvons dans ce constat le « *huis clos d'espaces de négociations politiques et techniques* » décrit par Gilles Pinson, et les réticences pour le développement d'une démocratie participative à l'échelle du SD. La planification urbaine intercommunale est fortement liée à la structure collective qui la fonde. Entre communes, agglomérations, ou autres intercommunalités, les politiques de paysage sont insérées dans ces logiques instrumentales d'action publique.

Les représentations comme prisme d'évaluation

L'analyse de l'impératif démocratique est confirmée par d'autres auteurs, qui situent l'évaluation des politiques de paysage au-delà de ses simples conséquences en termes d'évolutions physiques et spatiales, pour être également accomplie sur les rapports plus subjectifs de l'intervention sur les paysages¹⁷⁹. Ceci renvoie aux modalités de prise en compte des attentes sociétales (qui s'exprime, quels outils et méthodes, etc. ?) et aux pratiques actuelles en matière de planification. Tel que le suggère Serge Briffaud (2000), « *les logiques d'acteurs sont conviées à se transformer en logique de spectateurs* ». Il propose donc l'étude de la construction et de la teneur des « *modèles paysagers* », comme référentiel pour l'aide à la décision. Cette analyse passerait par « *la définition de la capacité de ces modèles à intégrer les regards et les représentations dans leur diversité et, par conséquent, la capacité des politiques de paysages à faire émerger et à réaliser la synthèse des représentations et des attentes* ». Cette remarque nous interpelle sur les modalités et méthodes de l'expertise (comment l'associer à la concertation ?). Les experts seraient confrontés à une attente en matière d'évaluation systémique (analyser l'impact direct de l'action politique sur les formes paysagères, mais aussi l'impact sur des processus naturels et sociaux).

François Papy et son équipe (Papy F., Guiseppelli E. *et al.*, 2001) ont réalisé une recherche pour l'appel à projet du MEDD (politique publiques et paysages) qui a donné lieu aux travaux de Philippe Guiseppelli décrits dans le premier chapitre. Pour comprendre les potentialités du paysage dans un dispositif de développement local, ils ont procédé à l'analyse d'un système d'acteurs auprès de publics variés (habitants, promeneurs, agriculteurs, élus, techniciens, experts). Sous forme d'entretiens, ils recueillent leurs interprétations du paysage et décryptent les dynamiques d'acteurs. Ils constatent ainsi la sédimentation de l'histoire du territoire dans les représentations. Les inégalités de développement, l'impact des politiques en « top down », les

¹⁷⁹ Op. cit. Les actes du séminaire d'Albi de mars 2000 sur le programme « Politiques publiques et paysages » - CEMAGREF – et plus particulièrement, les pages 47 à 52 de S. Briffaud, « Comment peut-on évaluer les effets d'une politique sur le paysage ? »

évolutions de chacune des parties de territoire conditionnent grandement les perceptions. Il ressort deux niveaux. Le premier est global et concerne les représentations insufflées par les élites sociales et culturelles qui génèrent des modèles paysagers « officiels ». Le second est local, et lié aux rapports entre les différents groupes en présence. Chacun des groupes (touristes, élus, agriculteurs, etc.) dispose de son référentiel. Pour favoriser le développement économique, les acteurs tendent à homogénéiser les modèles paysagers pour les faire correspondre aux attentes des touristes (modèle tyrolien, le chalet, les alpages, etc.). Cette esthétisation ne correspond pas au modèle des agriculteurs qui ne sont pas associés à la stratégie de développement touristique. De façon similaire à ce qu'exprime Gilles Lamarche sur le bocage (2003), les stratégies multiples sur un même espace ne sont pas partagées entre les acteurs qui l'occupent. Il s'en suit des incompréhensions, voire des conflits.

De manière comparable aux analyses de Gilles Novarina et *al.* (op.cit.,2004), les représentations paysagères sont révélatrices des fonctionnements sociaux des territoires. Ce n'est pas nécessairement la politique paysagère qui est en jeu, mais davantage les autres politiques qui ont pour effet de modifier les rapports locaux de pouvoir. Le discours sur le paysage peut alors faire l'objet de manipulations en vue de traiter des problématiques autres, en lien avec les rapports sociaux entre groupe d'acteurs.

Ces expériences menées sur des outils de planification paysagère peuvent être introduites dans notre réflexion sur l'évaluation de la politique paysagère du SD 2001. Il nous faut alors aborder la question des perceptions et des représentations des acteurs et des populations concernées.

II.2 - L'évaluation des politiques publiques : un référentiel méthodologique pertinent

En considérant l'intervention paysagère comme une action publique dépendante de son cadre (institutions, territoires, instruments et outils mobilisés), nous proposons de concevoir une démarche d'évaluation qui s'appuie sur les outils d'évaluation des politiques publiques et de l'analyse de l'action publique. Il s'agit de comprendre comment se forme l'action publique et comment elle met en œuvre les politiques paysagères qu'elle conçoit.

II.2.1 - Définitions et normes de l'évaluation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques est un champ en développement depuis les années 1960 en France. Il en résulte une « boîte à outils » qui constitue une source d'inspiration pour nous aider à structurer notre démarche d'évaluation. Nous proposons une sélection de ces outils que nous aurons à adapter au contexte d'action publique de la planification territoriale.

II.2.1.1 - Origine et développement de l'évaluation des politiques publiques

Les démarches d'évaluation des politiques publiques se développent en France à partir des années 1960 dans le cadre notamment du Commissariat Général au Plan. L'ordonnance de 1959 relative aux lois de finances est réformée pour passer d'une logique de moyens à une logique de résultats, avec un souci de rationalisation de la décision. Une définition et un suivi stratégique de l'action publique sont mis en place pour en garantir l'effectivité. Chaque programme fait ainsi l'objet d'une définition d'objectifs mesurés par des indicateurs.

En France, la généralisation de l'évaluation des politiques publiques intervient plus tardivement que dans d'autres pays, anglo-saxons notamment, qui pratiquent l'évaluation depuis les années 1920 (création en 1921 du Général Accounting Office aux Etats-Unis). Après la deuxième guerre mondiale, ces programmes d'évaluation se généralisent aux Etats-Unis par le lancement de politiques du Welfare State. La pratique évaluative se développe selon deux approches :

- Le souhait de réaliser des économies budgétaires,
- Le souhait d'inscrire l'action dans une efficacité mesurable.

Les méthodes d'évaluation se développent aux Etats-Unis à partir des années 1960 sous l'angle économique du PPBS (Planning, Programming, Budgeting, System) mais plus tardivement en France, sous la dénomination de Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB). Il s'agit alors de la recherche de méthodes d'analyse novatrices, susceptibles d'améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques publiques.

La question de l'évaluation est devenue prégnante en France au milieu des années 1980, accompagnée par la création de l'office parlementaire des choix scientifiques et techniques (Cf. loi n° 83-609 du 8 juillet 1983). Elle vise à évaluer les grandes politiques relatives aux sciences du vivant, les nouvelles technologies, l'énergie et l'environnement. Ce développement de l'évaluation intervient alors que l'action publique se complexifie sous les effets croisés de :

- La dérégulation qui a réduit la portée des outils d'intervention de l'Etat et souligne le rôle des acteurs privés,
- La décentralisation qui a multiplié les intervenants publics,
- Les politiques européennes qui influent les politiques nationales et locales,
- La contractualisation qui tente de coordonner les interventions des différents acteurs.

Dans ce cadre, l'objet de l'évaluation est multiple. Il s'agit de :

- Rechercher une action publique plus économe,
- Estimer la contribution respective des acteurs publics et privés dans la mise en œuvre d'une politique publique,
- Offrir des repères au public,
- Identifier le rôle de chaque collectivité dans la mise en œuvre d'une politique publique et mettre à jour d'éventuels dysfonctionnements dans le partage des compétences.

Jean-Pierre Nioche précisait en 1982 que « *l'évaluation des politiques consiste à apprécier empiriquement l'application d'une politique spécifique selon une procédure formelle et explicite de collecte et de traitement de l'information qui peut être vérifiée ou reproduite par quiconque possède une formation à la méthodologie de la recherche et ce dans un esprit d'objectivité et d'indépendance* » (Nioche J.-C., 1982). Cette définition correspondait au positionnement de l'expert et du chercheur.

Le rapport Deleau¹⁸⁰ en 1986, puis le rapport Viveret¹⁸¹ en 1989, ont successivement alimenté le débat autour de l'évaluation des politiques publiques en proposant deux visions singulières de l'évaluation. Pour le premier, « *évaluer, c'est identifier et mesurer les effets d'une politique* », pour le second, « *c'est former un jugement sur sa valeur* ».

L'ensemble de ces réflexions donna lieu, en 1990¹⁸², lors de la loi sur la rénovation du service public qui a relancé les ambitions de l'évaluation en France, à la création du Conseil Scientifique de l'Evaluation (CSE), et du Conseil Interministériel de l'Evaluation (CIE). Ils sont chargés de développer les méthodes et de définir une déontologie. Le décret de 1990 contient une définition de l'évaluation :

« Évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés ».

Cette définition d'ordre normatif est plutôt pragmatique, dans une recherche de l'imputabilité de l'effet à une cause. Mais elle n'intègre pas d'analyse de l'action publique au sens de la définition de Pierre Lascombes et Patrick Le Galès, ou bien Pierre Muller et Yves Surel. De façon assez mécanique, elle propose d'identifier les mesures et leurs impacts. Sophie Trosa en propose une lecture « équilibrante » entre l'analyse statistique et l'analyse cognitive : « *Entre les deux sensibilités dominantes de l'évaluation qui sont celles du scientisme, c'est-à-dire de la capacité à produire des connaissances en faisant abstraction des logiques d'action et du jeu social des partenaires de la politique à évaluer, et celle de l'évaluation « constructiviste » qui définit l'évaluation comme un processus de mise en évidence et de négociation des représentations autonome et séparé de toute préoccupation d'objectivité, l'évaluation telle que la définit le Conseil scientifique de l'Evaluation, suivant en cela certaines tendances actuelles de l'épistémologie des sciences sociales, se trouve au carrefour [...] de la production du savoir et de son utilité sociale. La méthode en évaluation consistera alors à travailler les deux versants, celui de la scientificité de l'élaboration de la connaissance et celui de l'usage social de ces mêmes connaissances* » (1992).

Nous pouvons également noter la définition suivante fournie par Howard E. Freeman et Peter H. Rossi¹⁸³, selon laquelle, « *l'évaluation doit se préoccuper de l'utilité, de la mise en œuvre, de l'efficacité et de l'efficience des mesures, qui ont pour but d'améliorer le sort des membres de la société* ». Cette définition confère à l'évaluation un intérêt universel, et identifie cette démarche comme une action implicite dans tout contexte démocratique. Elle a l'avantage de dépasser la définition du CSE pour interroger le sens de la politique en explorant les notions « *d'utilité* » et du « *sort des membres de la société* ». Elle intègre des éléments d'action publique en situant les populations ciblées comme filtre évaluatif. Elle cible les rapports sociaux qui s'exercent dans les instruments d'action publique.

¹⁸⁰ - Deleau, M.; Nioche, J.P.; Penz, P. et Poinard, R., "Évaluer les politiques publiques", La Documentation française, Commissariat général du Plan, 1986, 181 p.

¹⁸¹ - Viveret, P., "L'évaluation des politiques et des actions publiques. Rapport au Premier Ministre", La documentation française, 1989, 104 p.

¹⁸² Décret n°90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

¹⁸³ Cf. Le site du Sénat: <http://www.senat.fr/rap/r03-392/r03-3922.html>

Jean-Pierre Nioche (1984) propose une définition que nous adoptons, et citée par Pierre Muller (1990, p. 118) : « *Evaluer une politique publique, c'est s'efforcer d'apprécier de façon valide ses effets réels [...]. Les effets de cette politique peuvent être repérés à différents niveaux : les moyens mis en œuvre, les réalisations obtenues, les effets prévus et non prévus produits dans le public, notamment en termes de modification de comportements et de représentations* ». Cette définition intègre potentiellement les leviers d'intervention sur les représentations, identifiés par l'équipe de recherche de Jacqueline Candau et *al.* (2003).

La « décentralisation » de l'évaluation

Le transfert des politiques nationales vers des politiques sectorielles, locales et contractualisées s'accompagne d'une professionnalisation de l'évaluation. Chaque niveau de gouvernement se dote d'un dispositif d'évaluation, des initiatives se développent à l'échelle régionale. L'évaluation des politiques publiques à la française se caractérise par le contrôle total par l'administration. Cette évaluation, réalisée en interne, s'apparente alors plus à un suivi des politiques publiques et à un contrôle de gestion, qu'à une évaluation critique à forte valeur de jugement (Barbier J.-C., 2010).

Le faible succès du CSE et du CIE conduit en 1998, à la signature d'un décret du 18 novembre et d'une circulaire du 28 décembre transformant le CSE en Conseil National de l'Evaluation (CNE)¹⁸⁴.

Sous l'égide du CNE (dont le secrétariat est assuré par le Commissariat Général au Plan devenu le Centre d'Analyse Stratégique), un programme est proposé au Premier ministre, sélectionnant les sujets selon les préoccupations et enjeux du moment.

L'essor réel du principe d'évaluation intervient postérieurement aux lois de décentralisation qui vont conduire à une multiplication des acteurs et des politiques publiques toutes échelles territoriales confondues. L'évaluation devient une nécessité et un acte politique qui s'adapte aux différents contextes idéologiques des porteurs des politiques publiques. Ceci est d'autant plus vrai que les relations entre acteurs et les modes d'élaboration des politiques se sont démultipliés ces dernières années (Bion J.-Y. et Moquay P., 2004). Ces évaluations vont peu à peu se diffuser auprès des collectivités territoriales (régions, agglomérations...) dans le cadre d'accords multi partenariaux, comme par exemple, les contrats de plan Etat Région (Lerond M., Larrue C. *et al.*, 2003), devenus aujourd'hui les Contrats de Projets. Ces contrats de projets ont été insérés dans la liste des plans et programmes soumis à une évaluation environnementale. Ces évaluations ont essentiellement été développées dans le cadre des règlements de l'Union Européenne¹⁸⁵ traduits en circulaire respectivement en 1993 (fonds structurels de type FEDER, LEADER...) et en août 2000 (CPER).

Mais elles se généralisent également dans le cadre de renouvellement de contrats tels que ceux des parcs naturels régionaux, qui reconduisent leur label, ou des SCOT qui sont soumis à des bilans et révisions décennales.

Les textes des années 2000 relatifs aux collectivités, avec notamment le renforcement des regroupements intercommunaux, vont amplifier ce phénomène. Les stratégies d'aménagement et de développement, portées par les collectivités locales au travers des documents de planification, méritent ainsi une attention particulière, compte tenu de leurs enjeux et de leurs impacts.

¹⁸⁴ Cf. site internet : <http://www.evaluation.gouv.fr/>

¹⁸⁵ Cf. les règlements CE n°2052/88 et n°1260/1999

Les derniers textes réglementaires relatifs à l'évaluation concernent spécifiquement le domaine de l'environnement et traduisent les enjeux de la Directive « EIPPE »¹⁸⁶ au sein de cette planification locale. Ils renforcent l'enjeu plus global d'évaluation de ces démarches de planification et par leur dimension réglementaire, obligent les collectivités à porter un autre regard sur ces documents d'urbanisme.

II.2.1.2 - La définition des objectifs de l'évaluation

Le choix ou la constitution de la méthode est un enjeu essentiel de l'évaluation des politiques publiques. Car la démarche d'évaluation met en jeu des rapports socio-politiques qui nécessitent un apprentissage et une adhésion globale (Trosa S., 1992).

Nous avons logiquement pris connaissance des travaux antérieurs issus des programmes de recherche sur l'évaluation des politiques publiques de paysage, il est utile de s'en inspirer. Mais il paraît plus difficile d'en adopter les méthodes pour les appliquer directement sur des outils de planification urbaine. Leurs normes (réglementaires et sociales) nécessitent l'élaboration d'une démarche adaptée ou contextualisée. Il nous faut alors revenir sur les objectifs de l'évaluation pour cadrer la méthode.

L'évaluation des politiques publiques comporte quatre finalités généralement reconnues :

- Finalité « démocratique » : rendre compte aux citoyens, aux gestionnaires et aux financeurs de la manière dont une politique a été mise en œuvre et des résultats obtenus ;
- Finalité « gestionnaire » : mieux répartir les ressources humaines et financières en différentes actions, et améliorer la gestion de services chargés de les mettre en œuvre ;
- Finalité « décisionnelle » : préparer des décisions concernant la poursuite, l'arrêt ou la refonte d'une politique ;
- Finalité « d'apprentissage » ou de « mobilisation » : contribuer à la formation et à la mobilisation d'agents publics et de leurs partenaires, en les aidant à comprendre les processus auxquels ils participent et à s'approprier les objectifs (Conseil National de l'Evaluation, 1996).

Au-delà de ces éléments de cadrage, l'évaluation de la politique paysagère du SD 2001 doit respecter les objectifs suivants :

- S'insérer dans une logique d'action qui est la norme des documents d'urbanisme. Ces outils sont fortement cadrés par le code de l'urbanisme entre autres. On ne peut exiger de ces outils davantage que ce que la loi définit, c'est-à-dire le droit des sols. Nos lectures bibliographiques nous montrent que derrière la notion d'instrument d'action publique, se cache la notion d'instrumentalisation des outils à des fins stratégiques. L'évaluation doit donc se contenir dans ce cadre et permettre la compréhension des mécanismes de l'action publique. Notre propos n'est pas d'interroger l'évaluation faite par l'expert paysagiste mais davantage ce qu'en ont fait les acteurs décideurs. De ce fait, nous ne partons pas du paysage (*versus* l'analyse de terrain) mais de la mise en œuvre de l'action. Cette posture constitue ainsi un prolongement d'une démarche

¹⁸⁶ Cf. circulaire DGUHC de 2006 n°16 du 6 mars relative à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et la circulaire de la DIACT du 06 juin 2006 et notes de juillet et août 2006 (conduisant à l'évaluation environnementale des contrats de projets-CPER).

pour mieux comprendre l'impact de l'expertise paysagère dans l'instrumentation de l'action publique.

- Mobiliser des outils adaptés à la nature du questionnement. Les exemples bibliographiques que nous avons consultés n'avaient pas pour cible des outils inscrits dans des normes réglementaires. Dans notre cas, les marges de manœuvre y sont *a priori* plus étroites. L'amplitude de mobilisation de la société qu'une analyse sociologique permettrait de qualifier semble plus faible, elle ne constitue pas un référentiel exploitable. Par contre, la quantification et la qualification statistique pourraient être un outil de compensation pour une analyse de l'outil d'urbanisme. Par ailleurs, l'insertion des représentations habitantes dans le processus d'évaluation n'est pas un exercice aisé pour des questions de distance entre l'espace géographique de l'individu et un document couvrant 93 communes. Il nous faut cibler une démarche qui réponde à ces différentes échelles d'action, du grand territoire à l'individu.

- Produire une démarche d'évaluation relativement simple, appropriable par les acteurs et mobilisable dans un objectif de continuité de l'évaluation. Se faisant, nous nous écartons de méthodes économétriques par exemple, que nous ne maîtrisons pas et qui sont encore contenues dans les laboratoires de recherche. Malgré le cadre isolé de notre recherche vis-à-vis des acteurs que nous avons décrit dans le chapitre précédent, la démarche d'évaluation doit être accessible, et si possible, s'inscrire dans les outils habituels des concepteurs des documents de planification pour en faciliter l'adhésion et l'insertion dans les pratiques. Par exemple, si nous souhaitons aborder la question de la pertinence des orientations paysagères vis-à-vis des attentes habitantes, il est plus logique de proposer une méthode qui serait applicable dans le cadre de conception du SCOT ou du PLU. De telle manière qu'implicitement, l'évaluation soit intégrée dans la conception du document de planification. La méthode doit être intégrable dans les processus d'action des acteurs locaux (Barbut L., Arlot M.-P. *et al.*, 2009).

II.2.1.3 - Les différentes temporalités de l'évaluation des politiques publiques

Si de manière générale, évaluer consiste à analyser les effets d'une politique à l'instant T, il est nécessaire de considérer le moment opportun de l'évaluation en fonction des objectifs que l'on va lui assigner.

Trois temps d'évaluation sont généralement identifiés :

- **l'évaluation *ex-ante***, qui consiste à « *analyser le contexte à l'origine de l'intervention publique, sur le contenu de cette intervention, sur les conditions de mise en œuvre et sur les réalisations, résultats et effets attendus. Elle constitue un support essentiel pour le pilotage et les évaluations ultérieures. Mais il ne s'agit pas d'une élaboration d'une stratégie : une évaluation *ex-ante* ne comporte pas de choix décisionnel, elle vise à les éclairer* »¹⁸⁷. Elle favorise l'anticipation des effets éventuels d'une politique déjà sélectionnée, de manière à vérifier sa pertinence et favoriser un cadre propice à la conduite de la politique. Elle peut constituer un état initial à la mise en œuvre d'une politique ou une aide à la décision, en fonction d'une multitude de possibilités qui se présentent et des prévisions

¹⁸⁷ Citation tirée de : AFIGESE-CT-Groupe de travail « Evaluation des politiques territoriales », Glossaire de l'évaluation, Paris : les éditions de l'Épargne, 2001, p.67 ; in Bion et Moquay, *op. cit.*, p.48.

des effets. Ce temps de l'évaluation est particulièrement adapté lors de l'adoption de politiques sur le long terme ou susceptibles d'avoir des conséquences irréversibles. Il paraît aussi adapté au temps d'appropriation nécessaire de ses enjeux par l'ensemble des acteurs. Il permet de ne pas précipiter le processus d'élaboration des politiques et de viser au mieux les modalités de leur élaboration.

- **l'évaluation *in itinere* ou concomitante**, réalisée en cours de conduite des politiques menées. Elle permet d'observer en temps réel les effets de la politique et d'apporter les corrections nécessaires en fonction des résultats observés. Utilisée par le maître d'ouvrage, elle constitue également une méthode de gestion de projet. Ce type d'évaluation est particulièrement approprié à la conduite de la politique, à condition de disposer d'outils d'observation réactifs, et de moyens adaptés aux enjeux des politiques (difficulté de gestion, contexte partenarial complexe, sensibilité de la politique, niveaux d'attentes...).
- **l'évaluation *ex-post***, conduit à réaliser un bilan de l'action mise en œuvre afin d'en tirer les enseignements. Elle est réalisée en fonction de la politique qui peut avoir des effets à plus ou moins long terme, comme par exemple l'analyse d'une politique sur une société. Ce type d'analyse est particulièrement approprié au paysage car il évolue selon diverses temporalités et selon les éléments qui le constituent. Cependant, elle ne peut-être le seul moment de l'évaluation des politiques de paysage car elle peut intervenir trop tard dans la compréhension et l'observation des effets parfois irréversibles sur l'espace physique (foncier notamment).

II.2.2 - Choix méthodologique et indicateurs

Les méthodes d'évaluation sont multiples et nous retenons, selon Jean-Pierre Nioche (1982) et Sophie Trosa (1992), qu'il est nécessaire d'adapter la méthode à l'objet à évaluer. Il s'agit donc de construire une démarche structurée selon nos objectifs de recherche et d'évaluation, et adaptée à l'outil de planification urbaine.

Nous avons retenu la référence plus précise de Pierre Muller (1990, pp. 119-120) comparativement aux propositions méthodologiques plus globales d'Eric Monnier et *al.*¹⁸⁸ :

- l'approche à partir des objectifs officiels. Elle vise à confronter les effets produits aux effets attendus. Cette démarche présente la limite importante d'être confrontée à des objectifs qui ne sont pas issus de choix rationnels et ne sont que partiellement décrits.
- L'analyse des moyens mis en œuvre permet d'observer par leur optimisation, les intentions des acteurs et leur niveau d'engagement.
- L'étude « des besoins fondamentaux de la population » sert de référence pour non plus analyser les orientations initiales, mais plutôt leur utilité vis-à-vis des enjeux sociaux.
- L'approche globale du processus tend à mesurer la mise en œuvre de la politique à partir de nombreux paramètres, dont l'hétérogénéité constitue une limite. On se situe ici dans une démarche tendant vers l'analyse des systèmes et/ou des organisations.
- L'approche intégrée et ouverte de l'évaluation pour en faire un processus en continu, sans conclusion définitive et ouverte à tous (décideurs, usagers). L'évaluation est appelée « par le bas »,

¹⁸⁸ Monnier, E. ; Conan, M.; Allen, B., Duran, P., Spenlehauer, V., Toulemonde, J., « Evaluations de l'action des pouvoirs publics », Paris, Economica, 1992, p. 106.

mais elle est difficile à mettre en œuvre compte tenu des risques de conflits qu'elle comporte et de la faible tradition des pouvoirs publics pour mobiliser ce type d'évaluation participative.

En prolongeant l'évolution de sa pensée, Pierre Muller déplace le champ de l'analyse de la politique publique vers l'analyse sociologique de la politique publique dans sa dimension cognitive. Nous retenons ainsi que pour construire notre démarche, l'analyse de la politique ne peut se faire uniquement en examinant le cadre structurel dans lequel le SYSDAU évolue (démarche par le haut). Pierre Muller explique « *qu'une analyse des processus de traduction et de renégociation permanente des décisions gouvernementales* » (démarche par le bas) est nécessaire (Muller P., Leca J. et al., 1996). Nous interprétons cette remarque comme la nécessité d'analyser la politique paysagère du SD 2001 dans son expression complète jusqu'au territoire d'action qu'elle est censée mobiliser. Autrement dit, il faut également analyser les modalités d'interprétation de la politique là où elle doit être mise en œuvre, au niveau communal.

Autre élément de débat sur la méthode, l'auteur fait le constat que « *les politiques publiques ne servent pas (en tout cas pas seulement) à résoudre des problèmes. [...] Il s'agit de prendre conscience que, contrairement à ce que veulent faire croire les responsables politiques et ce que laissent parfois penser certains analystes des politiques publiques, la relation entre action publique et problèmes publics est beaucoup plus complexe que ne le suggère l'idée commune selon laquelle les politiques serviraient à résoudre les problèmes* » (Muller P., 2000). Pour en comprendre le périmètre, l'analyse de la politique publique nécessite une analyse cognitive. Il propose un positionnement méthodologique qui nous apparaît pertinent pour notre situation de recherche. Selon Pierre Muller (2005), « *On ne peut pas comprendre l'action publique dans les sociétés modernes et, particulièrement, les processus de changement des politiques publiques si l'on ne combine pas une approche par les structures, qui permet de mettre en évidence les contraintes, et une approche par les acteurs, qui permet de souligner la marge d'autonomie des agents participant au policy-making. Le moyen le plus efficace pour effectuer cette combinaison et donc analyser effectivement l'articulation entre l'effet des structures et les marges de jeu dont disposent les acteurs des politiques publiques est de mettre en évidence les mécanismes en fonction desquels les cadres cognitifs et normatifs, qui constituent le cœur de l'action publique – les référentiels – sont à la fois l'expression des contraintes structurelles et le résultat du travail sur le sens effectué par les acteurs. En d'autres termes, l'analyse cognitive¹⁸⁹ des politiques publiques constitue, selon nous, l'une des approches les plus utiles pour résoudre – au moins en partie – ce que l'on appellera le dilemme des structures et des acteurs* ». Ce commentaire nous convie à nous interroger sur le contenu de la politique à évaluer mais également sur les modalités de mobilisation de la structure de gouvernance de la planification métropolitaine. La politique ne peut être évaluée seule. Il faut la considérer comme un tout, une interaction entre structure et acteurs : le SYSDAU, le SD 2001 dans son intégralité et sa mise en œuvre, mais également les dispositifs qui ont été conçus, et la mobilisation des acteurs qui renvoie à la mise en compatibilité dans les PLU.

Le choix de la méthode s'élabore également selon les dimensions de temps : délai d'impact de la politique (Fouchier V., 1999), d'espace (variabilité d'impact de la politique) et d'efficacité interne (adéquation entre les objectifs et les réalisations) et externe (analyse du résultat).

Enfin, lors du choix de la méthode d'évaluation, il est également nécessaire de fixer un point de référence qui

¹⁸⁹ La dimension cognitive dans la politique publique invoquée par Pierre Muller concerne la construction des interprétations du réel, qui vont permettre de définir des normes d'action. Nous la résumons à ce qui fait sens dans la mobilisation des acteurs. Elle ne s'oppose pas à la dimension normative mais constitue un paramètre « caché » de l'action publique. Son analyse permet l'interprétation ou l'explication de l'origine de l'action publique.

fonde le cadre méthodologique. Ce point peut consister à évaluer une situation par rapport à son état initial (analyse diachronique), à une situation comparable (analyse synchronique) ou à un modèle de référence construit selon un ensemble d'objectifs hiérarchisés (perspective constructiviste)¹⁹⁰.

L'élaboration d'indicateurs

De manière générique, nous nous appuyons sur les propositions de Jean-Yves Bion et Patrick Moquay. Une des principales difficultés dans l'usage d'indicateurs de quantification réside dans la formulation d'outils sur des objets peu ou non mesurables. Par exemple, quels indicateurs construire pour évaluer les changements d'ambiance ? Nous pouvons aisément représenter des modifications de l'espace (fragmentation, diminution ou augmentation de nombre, etc.) mais difficilement apprécier une évolution de la représentation de l'espace dont l'évaluation porte sur des valeurs d'ordre perceptives (culturelles, affectives, psychologiques, sensorielles...) et non numériques. Le choix d'indicateurs en matière d'évaluation de politique paysagère, atteint rapidement des limites si les objectifs, et notamment les facteurs négatifs d'évolution des paysages, ne sont pas identifiés et adaptés à la mesure. Un des écueils consiste à créer des indicateurs peu pertinents. Des règles sont proposées pour la formulation de ces indicateurs (Bion J.-Y. et Moquay P., 2004, pp. 70-73):

- L'indicateur est toujours en rapport avec une question, il constitue une réponse ;
- Il doit être établi selon une norme ou règle précise et connue permettant sa reconduction ;
- Il est lié à un système de référence et donc cohérent avec la formulation des objectifs et du diagnostic préalable à la politique ;
- Il est adapté aux échelles de temps de sa mesure ;
- Il est adapté à une représentation la plus juste d'un phénomène afin de minimiser l'incertitude de son interprétation ;
- Il ne peut se soustraire au questionnement qui est l'étape la plus importante de l'évaluation ;
- Il doit être « cadré » afin d'avoir conscience des limites de son interprétation et de son usage ;
- Il doit être aisément approprié (facilité de compréhension pour le public visé, partageable, précis...).

Yves Luginbühl et l'équipe du SINP (2008) apportent une réflexion sur la recherche d'indicateurs paysagers par un inventaire qui permet de caractériser trois types d'indicateurs :

- l'indicateur d'état des paysages, il permet d'informer des caractéristiques matérielles d'un paysage à un instant T. Mais il reste sans signification sur la dimension immatérielle des paysages. Cependant, ces indicateurs peuvent regrouper une multitude de thèmes pour offrir un panorama utile (occupations des sols, fragmentation des paysages, structures parcellaires, écologie du paysage, typologies urbaines,

¹⁹⁰ Le constructivisme est défini dans sa forme didactique dans le Petit Robert, comme « la théorie qui considère un objet de pensée comme « construit ». Certains auteurs attribuent ce courant à E. Kant à partir de l'une de ses théories selon laquelle « **la connaissance des phénomènes résulte d'une construction effectuée par le sujet** ». Mis en perspective, il désigne le processus de la construction de la pensée selon les schèmes de l'individu, et non selon une réalité objective. Dans cette perspective, le paysage n'existe pas en soi, mais il est le fruit de la construction de la pensée. Le constructivisme est proposé selon S. Proux, comme alternative à la pensée dualiste (nature vs culture, individu vs société). Le lecteur peut se référer à l'article de - Trom, D., "À l'épreuve du paysage. Constructivisme savant et sens commun constructiviste", Revue du MAUSS, vol. 17 - "Chassez le naturel ... écologisme, naturalisme et constructivisme", 2005, pp. 248-260.

structures agraires, etc.). Leur analyse diachronique permet la comparaison des états des paysages pour une lecture plus dynamique.

- les indicateurs de dynamiques des paysages. Sur la base des indicateurs d'état des lieux, leur analyse comparée dans le temps constitue un outil d'analyse plus pertinent. Le choix des indicateurs peut être rendu plus pertinent s'il est adossé à une analyse paysagère qui mettra en surface des problématiques paysagères. Dans ce cas, l'indicateur dynamique permettra de qualifier et quantifier la problématique (consommation de l'espace, unité des paysages, fermeture des réseaux viaires de desserte locale, etc.).

- les indicateurs sociaux de l'évolution des représentations des paysages. L'élaboration de projet doit idéalement prendre en compte l'ensemble des avis divergents des populations en cohérence avec la définition de la CEP. Pour cela, il est important de connaître et de comprendre les représentations qui les animent. Les méthodes sont multiples (enquêtes - sondages et entretiens-, ateliers, groupe focus, etc.). L'enjeu réside dans la transmission aux décideurs, d'éléments d'interprétation des attentes sociales pour l'élaboration des politiques. Ces indicateurs peuvent alors contenir l'expression de préférences, comme d'appréciations des modes d'aménagement contestés (centres commerciaux, infrastructures, etc.). La difficulté réside dans l'écueil de la généralisation des résultats et de leur trop faible précision quant aux réalités matérielles des paysages qui fondent la représentation des problèmes. Lorsque l'infrastructure est mal perçue, ce n'est pas nécessairement une remise en cause de l'ouvrage lui-même, mais peut-être davantage la manière avec laquelle il a été conçu (absence de débat, conception uniquement technique sans respect avec les valeurs paysagères du site, etc.).

La construction d'indicateurs est en voie d'approfondissement. Notons cependant que cette démarche prend tout son sens à condition que des moyens suffisants y soient consacrés. Le montage de structures d'observations est une nécessité qui questionne les maîtres d'ouvrage des SCOT ainsi que leurs maîtres d'œuvre. Le SINP et l'Observatoire des Paysages de la Catalogne (Nogué J., Puigbert L. et al., 2009) constituent des exemples de structures adaptées au suivi d'indicateurs. Les territoires de SCOT ne sont pas encore équipés d'observatoires sur le paysage. Ce déficit constitue un premier frein pour l'élaboration d'indicateurs locaux. Cependant, il faut distinguer les indicateurs de mesures des paysages (matériels et immatériels) des indicateurs d'évaluation de la politique paysagère. Si les premiers servent les seconds, ils ne doivent pas être mis sur le même plan. Les indicateurs d'évaluation de la politique ont pour objectif supplémentaire de permettre un suivi de l'action. Ils ne correspondent plus alors au domaine du paysage mais davantage à celui de l'action publique (moyens, décisions, modalités, actes, etc.).

De manière plus centrée sur la démarche d'évaluation des politiques publiques, nous avons retenu également les travaux présentés par Olivier Aznar, Marc Guérin et Philippe Jeanneaux sur la recherche d'indicateurs en situation d'évaluation. Leur proposition s'insère dans une définition des services environnementaux (Aznar O., Guérin M. et al., 2006). La politique publique est d'abord destinée à apporter une réponse à une problématique. Si les documents d'urbanisme ne disposent pas d'une programmation financière de l'action, les acteurs qui en sont responsables peuvent élaborer des politiques opérationnelles qui répondent aux orientations de ces documents. Ces derniers servent de tribune d'annonce des actions qui sont attendues, que ce soit la production délibérée de services, tel que la préservation de paysages ou bien la création d'un parc. Les auteurs distinguent quatre séquences de l'intervention publique :

- « *La mise à l'agenda est la phase de formulation politique du problème¹⁹¹ public ;*
- *La programmation permet de déterminer les dispositifs et les acteurs choisis pour mettre en œuvre la politique ;*
- *La phase de mise en œuvre se traduit concrètement par des réalisations financières et physiques s'adressant aux acteurs cibles, qui peuvent prendre la forme de services environnementaux ;*
- *La dernière étape correspond à l'évaluation et la mesure des impacts de la politique »¹⁹².*

Avec ces quatre étapes, non figées chronologiquement, les acteurs peuvent identifier des indicateurs qui permettent de vérifier le déroulement de l'action.

Adapté aux documents d'urbanisme, le séquençage de ces quatre étapes dans les procédures de planification peut être défini selon cette proposition :

- l'identification d'indicateurs d'état des lieux ayant permis de définir les problématiques (consommation de l'espace, offre de services à la population, analyses spatiales diachroniques et/ou dynamiques, inventaires, indices de satisfaction, etc.). Ils peuvent être statiques (une donnée brute à un instant T) ou dynamiques pour illustrer une évolution ;
- des indicateurs d'objectifs (projetés) à atteindre et illustrant la traduction des orientations du SD 2001 dans les PLU, ainsi que les actions menées en correspondance (protection de territoires, création de parcs, ouverture de sites, évènements locaux...)
- l'identification d'indicateurs relatifs aux méthodes de gouvernance et de pilotage de l'action (partenariats, associations, conventions, suivi des PLU, enquêtes, création de structures de gestion...) en précisant les moyens ;
- des indicateurs de suivi de processus d'évaluation, de tableaux de bord, ou toute démarche permettant de qualifier les actions en matière d'évaluation.

Lors de la rédaction de la convention, le SYSDAU avait pour objectif l'identification d'indicateurs. Si nous avons bien inscrit cet objectif dans notre démarche, nous verrons pas la suite que la formulation d'indicateurs ne peut se résumer à un inventaire à la Prévert. Il doit être objectivé, contextualisé, opérationnel et élaboré en concertation.

¹⁹¹ Selon Pierre Muller et Yves Surel, « *la perception d'un problème est liée pour l'essentiel à la recherche par les acteurs des causes possibles de la situation vécue comme problématique. Qu'ils soient publics ou privés, les individus ou les groupes placés devant un phénomène qui met en jeu leur sécurité, leurs intérêts, leurs valeurs...vont en effet rechercher les raisons qui les ont amenés à une telle situation* ». (1998, p. 57).

¹⁹² *Op cit.* - Aznar, O.; Guérin, M. et Jeanneau, P., "Quels indicateurs mobiliser pour les politiques environnementales locales ? Une approche à partir des services environnementaux et des conflits d'usage", Géographie, Economie, Société, vol. 8, 2006, pp. 369-384., page 374.

II.2.3 - Une transposition nécessaire

Les expériences évoquées dans ce mémoire en matière d'évaluation des politiques paysagères servent de références. Les cinq méthodes d'Eric Monnier, présentées par Pierre Muller nous guident également dans l'élaboration d'une démarche d'évaluation.

II.2.3.1 - Que faut-il évaluer?...Cohérence, impact et pertinence d'une politique de paysage

L'ouvrage de synthèse sur lequel nous nous sommes appuyés contient six angles d'évaluation : les cohérences interne et externe, la pertinence, l'efficacité, l'efficience, et l'impact (Bion J.-Y. et Moquay P., 2004, pp. 74-76).

Le schéma de la

Figure 11 illustre les relations existantes entre les différents supports d'analyse de l'évaluation et de ses sphères.

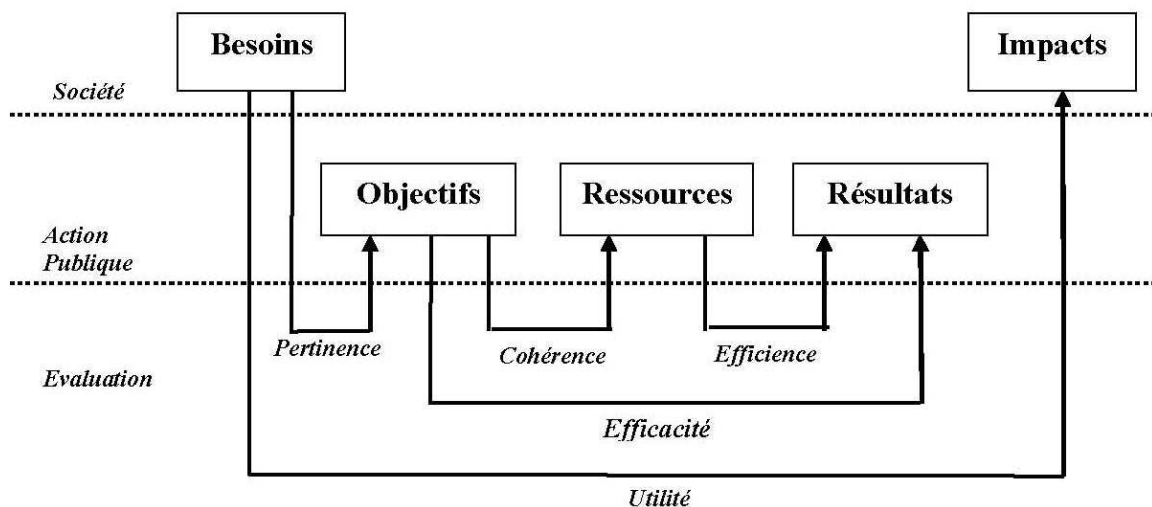


Figure 11 : Définition des principaux méta-critères de l'évaluation (Guérin M. et Ruas J.-F., 2006, p.53).

Les six angles insérés dans notre questionnaire évaluatif, interrogent l'action publique ainsi que les bénéficiaires logiques de la politique paysagère. Le schéma ci-dessus en traduit l'architecture théorique. Ces critères d'évaluation doivent nous aider à comprendre la nature de la politique paysagère. L'action publique est interrogée sur ses objectifs, ses ressources et ses résultats. Ce qui implique que les objectifs de la politique paysagère soient clairement identifiés, que les ressources du SYSDAU le soient également, et que les résultats puissent être observés.

La complexité de l'évaluation des politiques du SD 2001 réside dans le fait que ces politiques ne sont pas contractuelles et sont sans effets opérationnels directs. Elles impliquent une mise en compatibilité des documents locaux de planification urbaine (PLU et Cartes Communales) rarement effective à court terme. Les résultats de la politique engagée par le SD 2001 ne peuvent donc être mesurés de manière exhaustive que dans un temps long qui permette la déclinaison des orientations au niveau local. Il faut donc revenir sur l'essence même de l'action publique et interroger le contenu de la politique selon ces six angles d'évaluation. Nous les avons insérés dans le dispositif du SD 2001 dans le schéma ci-dessous (Cf. figure 12).

Eléments de la politique de paysage mis en jeu		
Niveau d'évaluation	Analyses à effectuer	Eléments à identifier pour comparaison
Impact	Effets directs et indirects	Effets escomptés
Cohérence interne	Moyens mis en oeuvre	Objectifs visés
Cohérence externe	Effets des politiques locales ou sectorielles	Objectifs de la politique de Paysage du SD/PLU
Pertinence	Objectifs explicites	Problème donné
Efficacité	Résultats obtenus	Objectifs fixés
Efficienc	Résultats obtenus	Moyens mis en oeuvre

Figure 12 : Le niveau d'évaluation et les éléments de la politique de paysage à mettre en valeur. D. Labat – 2009.

A. **La pertinence de la politique de paysage**, c'est-à-dire, sa capacité à répondre au problème donné.

Le Conseil Scientifique de l'Evaluation estime qu'«*une politique sera dite pertinente si ses objectifs explicites sont adaptés à la nature du (des) problème(s) qu'elle est censée résoudre ou prendre en charge. La question de la pertinence est la plus délicate et la plus « politique » que l'évaluation ait à examiner. Il est parfaitement légitime de l'exclure du champ de l'évaluation, si tel est le choix du commanditaire* » (Conseil National de l'Evaluation, 1996). Nous considérons dans notre étude qu'il s'agit d'un élément essentiel compte tenu du positionnement amont du SD 2001 sur les PLU.

Cette dimension de l'évaluation, si elle est complexe, peut se révéler d'un intérêt réel dans le cadre de l'évaluation d'une politique des paysages, notamment dans un cadre de gouvernance complexe. Ainsi, elle peut permettre de mesurer la dimension intégrative de la politique, l'action sur les paysages nécessitant la définition d'objectifs croisés entre les diverses politiques d'aménagement.

À court terme, l'évaluation de la pertinence de la politique de paysage relève d'une forte valeur de jugement. Il s'agit en effet d'émettre une critique directe sur les choix politiques exprimés par le SD 2001. L'objectivité de cet exercice est d'autant plus limitée qu'il relève de l'interprétation de l'évaluateur à la lecture des objectifs énoncés.

Cependant, nous axons notre travail sur l'analyse de la réponse aux besoins identifiés lors de l'élaboration du document.

Nous devons donc retrouver l'enchaînement logique suivant :

- 1- la définition du problème par l'identification d'une situation problématique,
- 2- l'identification des principales causes du problème identifié par le législateur,
- 3- les actions mises en œuvre.

Cette analyse de la pertinence de la politique est complétée par une reconstitution des théories d'action que nous détaillons plus loin.

B. La cohérence interne de la politique de paysage, c'est-à-dire, l'adéquation des moyens mis en œuvre en rapport avec les objectifs initiaux.

La mise en œuvre de la politique de paysage du SD 2001 peut faire appel à des théories d'actions croisées. L'évaluation de la cohérence interne consiste à identifier, la ou les théories d'action engagées en réponse aux objectifs fixés. L'ensemble de ces théories d'action ne pourra être mis à jour qu'à échéance de la politique concernée. Néanmoins, l'évaluation de la cohérence interne peut servir, en milieu de parcours, à réajuster la politique engagée par le développement de nouvelles théories d'action ou l'évolution de celles déjà engagées. Rappelons qu'il existe une multitude de courant de pensées prônant aux documents de planification tels ou tels objectifs implicites ou pas. En ce sens, il nous paraît nécessaire de comprendre l'utilité d'une politique de paysage dans les documents de planification.

C. La cohérence externe de la politique de paysage, c'est-à-dire la complémentarité ou la divergence avec diverses politiques. Il s'agit d'évaluer la cohérence de la politique à la fois dans sa conception et dans sa mise en œuvre. Cette évaluation se joue à deux niveaux :

- un niveau d'analyse horizontal : à l'échelle du SD 2001, il s'agit de vérifier la cohérence entre les orientations de la politique de paysage et celles issues des différentes politiques sectorielles. Cette évaluation consiste à effectuer une comparaison. La politique de paysage sera qualifiée de cohérente si elle n'entre pas en divergence avec les politiques connexes.
- un niveau d'analyse vertical : il s'agit d'évaluer la compatibilité des politiques de paysage locales avec la politique de paysage du SD 2001. Cette évaluation s'applique aux politiques contractuelles (chartes) et aux projets urbains de maîtrise d'œuvre.
-

D. L'impact de la politique de paysage, c'est-à-dire l'évaluation des effets directs et éventuellement indirects.

Les effets des politiques du SD 2001 peuvent se lire dans le rapport de compatibilité qui s'engage avec les documents locaux de planification urbaine d'une part, et les transformations physiques constatées sur le terrain d'autre part. Elle suppose, à court terme, une mise à disposition pour étude des documents de planification urbaine. Mais à moyen ou long terme, elle engage la mise en place d'un « observatoire de terrain » selon des modalités et référents spatiaux et temporels à préciser. Cette évaluation porte sur deux aspects :

L'analyse des effets immatériels de la politique de paysage, que ce soit en terme de modification des pratiques de planification (insertion d'une démarche intégrative), en terme de représentation du territoire ou en terme d'évolution de l'emploi de la notion de paysage, reste particulièrement complexes à appréhender. L'évaluation des impacts, sur les représentations ou les pratiques, s'inscrit dans une temporalité plus longue et sous réserve de discerner les effets résultants réellement de la politique de paysage du SD 2001. L'évaluation des impacts immatériels, plus complexe, doit pour gagner en rigueur réaliser la synthèse d'enquêtes d'opinion et relève d'une forte valeur de jugement. On peut alors se baser sur une analyse diachronique pour en saisir les évolutions et leurs origines afin de gagner en objectivité. Cependant, l'analyse de la valeur étant inévitable, voire nécessaire, nous devons accepter que toute évaluation comporte un jugement de valeur que nous qualifions « *comme une occasion de devenir une communauté créative et inventive, recherchant les convergences sur les choses essentielles* » (CERTU, 2001). En ce sens, nous n'avons pas pour ambition de juger un document et une action de planification pour le plaisir de la critique, mais bien pour partager un débat et approfondir notre questionnement de recherche.

- L'évaluation portant sur des effets matériels peut s'appuyer sur la définition de critères au nombre limité et basés sur des données quantifiables. Ces données sont relatives à la nature de l'occupation des sols, aux géométries de l'espace, à la ponctuation de l'espace par les éléments de paysage qui apparaissent et disparaissent dans le temps selon les usages et les aménagements, etc.

E. L'efficacité de la politique de paysage, c'est-à-dire la mise en rapport des objectifs et des résultats obtenus.

Cette évaluation s'appuie sur le bilan des résultats produits par la déclinaison des objectifs du programme d'action. Elle est à différencier d'une évaluation de la pertinence dans le sens où ce n'est pas la capacité à résoudre le problème identifié à la base qui est évaluée, mais celle à atteindre les objectifs fixés. La complexité de cette évaluation réside dans la possibilité d'identifier les résultats directement issus de la mise en œuvre de la politique étudiée. On ne peut réellement juger de l'efficacité d'une politique qu'à échéance du programme engagé et à condition de disposer d'un référentiel minimum de mesures.

F. L'efficience de la politique paysagère : il s'agit d'analyser les résultats obtenus au regard des moyens mis en œuvre. Cette partie de l'évaluation est difficile à définir car elle nécessite un référentiel comparatif permettant de déterminer si, à moyens supplémentaires ou non, les résultats auraient pu être meilleurs.

II.2.3.2 - Un processus de réécriture

Le contenu de la politique paysagère doit être déconstruit et réinterprété à l'aide d'une grille destinée à décomposer l'action publique.

Avant d'analyser la mise en œuvre de la politique paysagère, il nous est apparu nécessaire de contextualiser l'action publique qui a présidé à sa formulation. Cette permet d'expliquer partiellement le contenu de la politique à évaluer. Pierre Lascombes et Patrick Le Galès (2007, pp. 16-17) identifient trois éléments à distinguer dans l'analyse de l'action publique :

- L'apparent volontarisme des politiques doit être confronté au prisme de leur mise en œuvre pour en distinguer « **les acteurs inattendus, les processus chaotiques et les conséquences inattendues** »,
- L'unicité de l'Etat (le SYSDAU en l'occurrence) est un mythe qui doit disparaître pour rendre plus visible l'imbrication des acteurs et les divergences sur les objectifs et les moyens. Le SYSDAU n'est pas un organe politique tout puissant. Il faut donc tenter de disséquer l'enchevêtrement décisionnel et les jeux d'acteurs.
- Le « **fétichisme de la décision** » ne doit pas cacher les processus amont et aval de la décision qui expliquent en partie les choix (scènes visibles, non-décisions, acteurs cachés).

Ainsi, l'analyse des politiques publiques en vue d'une évaluation, implique de s'intéresser non seulement au contenu mais également à la genèse (le contexte de mise en œuvre du document), aux acteurs, puis dans un deuxième temps aux moyens engagés et aux actions réalisées. Il s'agit de reconstruire, *a posteriori*, un discours. Pierre Muller et Yves Surel précisent ainsi « **qu'il est douteux de considérer qu'une politique publique existe par elle-même. Elle résulte toujours d'un processus de construction (ou plutôt de reconstruction) par lequel des acteurs donnent une cohérence à un ensemble d'actions. De ce fait, une politique publique est autant le fruit d'une construction par l'analyste que le produit de l'action des acteurs qui ont œuvré à sa conception et à sa mise en œuvre** » (1998).

Pour mieux se représenter le contenu de la politique paysagère, nous proposons d'en reconstruire la logique d'action. L'objectif est de déterminer si le discours se rattache à l'expression d'une situation problématique, d'une finalité, d'un but ou d'un objectif opérationnel.

On parle alors de situation problématique avec le constat et la formulation d'un état des lieux critique ou non d'une situation de paysage et d'une manière générale du territoire et de son développement. L'orientation donnée doit alors être cohérente avec la situation problématique.

Les termes « finalité », « but », « objectif » et « résultat » se rapportent aux définitions tirées de l'ouvrage de Jean-Yves Bion et de Patrick Moquay (2004, op. cit.) et fournies dans le glossaire des définitions accessibles en fin de mémoire. Elles s'inspirent des écrits de Patrick Hameline, auteur en 1998 d'un ouvrage intitulé « **Objectifs pédagogiques en formation initiale et continue** ».

- La **finalité** correspond à une « **visée idéale (de la politique), en fonction des valeurs et pré-supposés jugés prioritaires** »,
- Le **but** (que l'on pourra aussi qualifier d'« **objectif stratégique** ») correspond au résultat recherché : c'est ce que l'on veut,
- L'**objectif** ou « **objectif opérationnel** » est le résultat escompté. C'est ce que l'on peut. « **L'objectif est en quelque sorte le but devenu crédible** ». Pour répondre à un même but, plusieurs objectifs pourront être énoncés,
- Le **résultat** correspond au « **changement de la situation, directement provoqué par les activités effectuées au titre de la politique. Ce changement correspond aux transformations attendues (mais pas nécessairement obtenues) et s'inscrit donc dans le champ visé par la politique. Ils sont en général identifiables mais parfois difficile à quantifier** ».

Le SD 2001 se compose d'un rapport de présentation d'environ 150 pages, de plusieurs cartes et de croquis produits par l'expert paysagiste. Cet ensemble nécessite une interprétation afin d'en dégager la structure

(réglementaire, sémantique), les objectifs implicites et les mécanismes. Pour cela, il nous faut élaborer une grille d'interprétation qui intègre plusieurs champs d'analyse :

- la recomposition de la légitimité de la politique (justification, cohérence argumentaire),
- la clarté des intitulés et l'intentionnalité paysagère (implicite, explicite),
- l'intentionnalité de l'action publique selon les théories de l'action que nous avons présentées précédemment,
- les biens supports matériels des paysages ciblés par la politique.

II.2.3.3 - L'élaboration de la grille de lecture ou l'analyse sémiotique

En vue de l'évaluation de la politique de paysage du SD 2001, la méthodologie employée consiste en une lecture et une étude préalable du rapport de présentation et des documents graphiques annexes. Support de la lecture, la grille d'analyse permettra de mettre à jour les éléments constituant un discours sur le paysage et ceux structurant une politique de paysage. Elle relève ainsi toutes les occurrences liées au paysage et leur localisation dans le document (chapitre et page), ainsi que toute information liée à la mise en œuvre des politiques du SD 2001 (à titre d'exemple : dans l'introduction, p.13, il est écrit que le document « ***impose la compatibilité des autres documents ou procédures d'urbanisme*** »).

L'emploi d'un graphe d'objectif est communément présenté par les auteurs que nous avons lus. Nous l'adoptons selon les objectifs définis par Olivier Aznar et al. (2001). Le graphe d'objectifs « ***peut permettre de s'entendre sur la délimitation et la caractérisation des finalités et des modalités de l'action paysagère et donc des composantes déterminantes du paysage. Son élaboration partagée permet d'énoncer l'aspect central sur lequel doit se porter l'évaluation*** ». Son utilité est de schématiser la politique de paysage déployée par le document de planification, de synthétiser et de hiérarchiser ses objectifs, depuis ses finalités jusqu'à ses objectifs opérationnels.

Le graphe d'objectif élaboré après la lecture du document relève des données brutes et objectives directement extraites du SD 2001. Il est complété de données issues de l'interprétation du document et des modalités envisagées pour conduire l'évaluation. Des entretiens avec les concepteurs (élus et experts) permettront de resituer l'enchaînement programmatique par confirmation ou infirmation.

Ce graphe d'objectif comprend les analyses suivantes :

La recomposition de la légitimité de la politique (justification, cohérence argumentaire)

Les formulations de tout le document sont réinterprétées en fonction de leur niveau de définition (problématique, finalité, but, objectif). Nous souhaitons vérifier la cohérence argumentaire du document. Quelles sont les problématiques identifiées ? Comment sont-elles argumentées ? Existe-t-il pour chaque problématique, une réponse d'action publique ? Et si oui, quel est son niveau de définition (idéalisé, objectivé, opérationnel ?). Cette étape permet de qualifier la structuration de l'action publique. Comment le contenu est-il légitimé ? Quels sont les arguments développés ? Comment renseignent-ils les stratégies à l'œuvre ? Cette analyse correspond à la phase de « ***construction des récits*** » et de la « ***rhétorique des instruments*** » identifiés par Pierre Muller et Yves Surel.

La clarté des intitulés et l'intentionnalité paysagère

Selon le parti pris adopté lors de la rédaction du document de planification, l'identification de la politique de paysage peut relever :

D'une lecture explicite : la politique de paysage s'identifiant comme une politique spécifique, différenciée et indépendante des autres politiques sectorielles. Sans se positionner sur la stratégie globale, elle a pour objectif de qualifier les limites entre territoires de développement.

D'une lecture implicite : la politique de paysage, ne disant pas son nom, intervient à la croisée et dans une mise en cohérence de plusieurs politiques sectorielles.

Le rapport au paysage dans lequel s'inscrit chaque expression est noté. Si le terme « paysage » est directement cité, on peut parler de rapport explicite. Il est ainsi énoncé p.17 du rapport de présentation du SD 2001, l'enjeu de « *sauvegarde des grandes entités paysagères et viticoles* ».

On peut qualifier le rapport au paysage « d'implicite », lorsqu'il est émis un jugement qualitatif sur le territoire. Citons par exemple, en p.22 du rapport de présentation : « *un environnement naturel qui valorise directement la qualité de vie quotidienne de la ville* », ou sur le développement à venir, en p.3 : « *un développement durable de l'agglomération qui passe à la fois par une maîtrise de l'urbanisation et par une gestion plus économe de l'espace* ».

De même, lorsqu'il est évoqué une transformation de l'espace passée ou à venir à la p.25 : « *redensification du centre-ville à partir de logements conçus pour l'accession* ». Dans tous les cas, l'enjeu de la lecture du document est de déterminer les objectifs explicites de la politique mais également les objectifs implicites. Ainsi, un objectif de « *préservation de l'ouverture d'un fond de vallée* » peut soutenir implicitement la « *protection contre le risque d'inondation* » mais également la « *préservation d'un milieu naturel sensible lié à l'eau* ». La politique de paysage, par son caractère même de synthèse, est de nature à faire converger un ensemble d'objectifs liés à diverses politiques (ou orientations) sectorielles.

Les objectifs de la politique paysagère selon les théories de l'action

L'analyse des théories d'action publique (ou la représentation théorique de la manière dont la politique va agir) constitue selon certains auteurs, un préalable à toute évaluation normative. Les théories (ou logiques) d'action sont les leviers de la politique publique. La reconstruction de ces théories d'action permet « *d'explicitier les mécanismes activés par les politiques publiques et par l'évolution socio démographique générale* » (Guérin M. et Ruas J-F., 2006). Car il s'agit avant tout de proposer une traduction par la simplification de la relation entre la formulation souvent élaborée et complexe, et l'objet ciblé (le paysage en l'occurrence).

Les politiques de paysage font appel à cinq théories d'actions principales selon l'équipe précédemment citée (Aznar O. et Guérin M., 2002) :

- **La gestion des effets externes positifs** : le paysage est considéré « *comme la résultante non délibérée, voire un sous-produit, des activités économiques, agricoles principalement. (...) Du point de vue de l'action publique, l'enjeu est de favoriser la pérennité des activités dont l'impact sur le paysage est estimé positivement* ». Il s'agit d'une conception anthropocentrique du paysage, le situant

comme le fruit des activités économiques de la société, il est un sous-produit ou un effet indirect de certaines dynamiques,

- **La gestion des effets externes négatifs** : elle « *met l'accent sur les dégradations engendrées par l'activité économique. (...) L'action publique a pour but de freiner les effets négatifs constatés sur le paysage, non seulement par des mesures réglementaires mais encore de plus en plus fréquemment par la taxation* ». Il s'agit d'une conception environnementaliste où l'action sera le fruit d'une recherche d'un équilibre entre aménagement et protection dans le but de freiner les effets négatifs constatés sur le paysage (mesures réglementaires et incitatives par la taxation),
- **La production de services environnementaux** : *le paysage est considéré « comme une construction volontaire ou « coproduit » d'une activité économique. Elle repose sur la notion de « service environnemental » dont les initiatives publiques consistent à favoriser l'émergence. Ces services environnementaux, tournés vers l'amélioration du paysage, concernent l'espace bâti ou les éléments linéaires du paysage campagnard* ». Le « service environnemental » se définit alors comme « *une opération visant le maintien, l'entretien ou l'amélioration d'un bien support paysager, réalisée par un prestataire à la demande d'un usager final* ». Il s'agit d'une construction volontaire où le paysage est une ressource gérée, c'est le domaine des services environnementaux. L'analyse économique devient la méthode de base d'évaluation.
- **La gestion des droits de propriété** : elle « *repose sur l'importance accordée à la dérégulation des usages du foncier, qui constitue le bien physique support du paysage. La planification spatiale est l'un des principaux moyens utilisés au service de cette théorie d'action* ». Il s'agit d'une conception régulatrice par la maîtrise et l'orientation foncière, chaque élément de l'espace parcellaire prend place dans la gestion du développement territorial. C'est essentiellement le cas des documents de planification (SCOT, PLU),
- **La modification des préférences et des comportements** : elle « *résulte de l'importance accordée à la dimension cognitive du paysage. Elle se concrétise par des actions de formation et de conseil qui tendent directement à infléchir les comportements et les représentations* ». Il s'agit d'une conception socialisante du paysage, où l'action est centrée sur des démarches pédagogiques, de conseil et de formation.

Ces cinq théories d'action participent des trois modèles de développement des sociétés présentés par Alberto Magnaghi (2000, pp. 29-44)¹⁹³, selon leur niveau de mobilisation et l'implication de l'action publique dans une approche intégrée des modèles de développement. Cependant, aucune des politiques de paysage ne correspond à une seule théorie d'action, il s'agit toujours d'un ensemble composé qu'il faut décrypter et qui

¹⁹³ L'auteur identifie les trois modèles de développement selon:

- l'approche fonctionnaliste ou la théorie de l'éco compatibilité de la croissance économique,
- l'approche environnementaliste ou bio centrique,
- l'approche territorialiste ou anthropo-biocentrique.

Le mode de développement orienté selon une approche « territorialiste » constitue le modèle le plus respectueux des principes de la soutenabilité selon A. Magnaghi.

peut appartenir à plusieurs postures de l'action publique correspondant à plusieurs modèles définis par Alberto Magnaghi, dans un fractionnement des objectifs.

Les théories d'actions peuvent être directement énoncées par la politique et apparaître de manière explicite (assez rarement en fait). D'une manière générale, la mise en œuvre d'un même objectif fait appel à des théories d'actions croisées et développées par la suite par les différents acteurs du programme.

L'identification des théories d'action explicitement exposées, et supposées, permet de repérer les acteurs du programme. Réciproquement, seul l'entretien avec les acteurs connus du programme permettra la mise à jour de l'ensemble des théories d'action. Car l'analyse des textes du document n'est que le reflet d'une objectivité réglementaire et ne traduit pas l'ensemble du contexte de la politique paysagère. L'expression des théories d'action engagées par les élus représente une plus-value certaine, préparatoire à l'évaluation. Et sa diffusion facilite la compréhension des enjeux par tous. Il semble nécessaire d'une part d'identifier ces théories mais aussi de les communiquer au plus grand nombre¹⁹⁴.

Enfin, l'intérêt de dépouiller ces théories d'action est de rendre explicite ce qui souvent ne l'est pas ou apparaît comme une collection de mesures ou d'orientations sans nécessairement présenter les fondements des politiques. Cette analyse permet en outre de décliner les objectifs selon leur précision sous forme d'arborescence et ainsi de poser des jalons de comparaison entre les attentes et les observations des résultats des politiques (Bion J.-Y. et Moquay P., 2004, pp.42-43).

Les biens supports matériels des paysages ciblés par la politique.

Le classement des orientations selon les cinq théories d'action nécessite l'identification des biens supports ciblés. Ils peuvent apparaître clairement, localisés selon leur toponymie ; ou de manière plus abstraite. L'identification de l'élément matériel du paysage ou du rapport dialectique entre deux éléments auxquels l'expression se rapporte découle directement de la lecture du document. Il peut s'agir de la ville, de la nature dans un sens large (espace désigné comme naturel : milieux humides, milieux non productifs de l'agriculture, espaces maîtrisés par l'homme : vignes, plantations d'arbre en alignement), espaces de la campagne et de ses déclinaisons : le vignoble, le fleuve (et avec lui les cours d'eau), du coteau et de la forêt.

Pour déterminer un bien support, il faut interroger la théorie d'action et le cadre plus large de l'orientation. On distingue ainsi des éléments de paysage (arbre, forêt, terres arables, zones naturelles inexploitées, secteur périurbain, secteur urbain, cœur de ville, etc.). Cette identification est réalisée lorsque les formulations atteignent un niveau de définition de type « objectif ». Un traitement quantitatif et statistique permet d'identifier des tendances, de mettre en lien le niveau de formulation de l'intention et de mettre en correspondance les intentions selon leurs espaces d'affectation et les cibles matérielles des paysages.

II.3 - Etapes et contenu de la démarche d'évaluation

La grille que nous avons présentée ne comprend qu'une partie de l'évaluation. Elle sert à disséquer la partie normative et réglementaire de l'outil qu'est le SD 2001. Nous avons compris par nos lectures sociologiques et politistes que l'instrument d'action publique doit également faire l'objet d'une analyse cognitive qui intègre plusieurs aspects :

¹⁹⁴ Voir à ce sujet le N° 29 Hors série de la revue Urbanisme, « Le schéma directeur de la région Ile de France, Défis, planification, identité », 2006, 66 p.

- La genèse et le contexte de mobilisation des acteurs. Une analyse historique est nécessaire et nous l'avons constaté dans la lecture des travaux de recherche sur le programme « politiques publiques et paysages ». Pour cela, l'étude bibliographique des politiques paysagères antérieures sur le territoire d'étude est un préalable.

- Il est nécessaire de prendre connaissance des représentations paysagères des acteurs. Cette étape permet de comprendre les motifs de mobilisation, les jeux d'acteurs, les événements, les étapes déterminantes, etc.

- L'intentionnalité paysagère doit être confrontée aux représentations des populations censées en bénéficier. Pour optimiser cette étape d'analyse, nous pouvons la réaliser sur un territoire de PLU inscrit dans l'évaluation. Bien que la politique paysagère n'ait pas été construite en référence à une quelconque identification des besoins, nous avons souhaité intégrer une analyse de la réponse donnée par la politique paysagère aux préoccupations habitantes.

En effet, le rapport de présentation seul ne peut être évalué. Il faut le faire en concordance avec son moyen d'action principal qu'est la mise en compatibilité, qui correspond à l'analyse de l'impact ou des effets.

Objet	SCOT/SD	PLU	Territoire/Paysage
Sujet	<ul style="list-style-type: none"> volet paysager des orientations /Politique paysagère 	<ul style="list-style-type: none"> volet paysager / politique paysagère 	<ul style="list-style-type: none"> les évolutions spatiales des paysages (dimensions matérielles) les perceptions des attentes et besoins
Objectifs de l'évaluation	<ul style="list-style-type: none"> qualifier la pertinence et la cohérence de la politique avec les problématiques paysagères 	<ul style="list-style-type: none"> qualifier la cohérence externe de la politique paysagère et son efficacité 	<ul style="list-style-type: none"> qualifier les impacts directs et indirects de la politique paysagère
Méthode	<ul style="list-style-type: none"> identification des théories d'action / Analyse de la cohérence interne et pertinence de la politique paysagère 	<ul style="list-style-type: none"> analyse de l'impact réglementaire (transmission du projet de paysage) 	<ul style="list-style-type: none"> analyse spatiale des évolutions d'occupation du sol. enquête auprès des populations
Outils	<ul style="list-style-type: none"> graphes d'objectifs analyse sémantique et réorganisation des formulations enquête auprès des acteurs 	<ul style="list-style-type: none"> graphes d'objectifs analyse sémantique et réorganisation des formulations enquête auprès des acteurs 	<ul style="list-style-type: none"> utilisation des outils SIG observation de terrain et reportage photographique enquêtes individuelles et collectives

Figure 13 : Synthèse de la démarche d'évaluation de la politique paysagère du SD2001. D. Labat-2010

Les étapes de l'analyse cognitive ont été insérées dans le tableau ci-dessus qui fait la synthèse des étapes et des méthodes proposées pour la démarche d'évaluation, selon les échelles d'analyse.

L'évaluation proposée de la politique paysagère du SD 2001 est organisée en quatre séquences qui constituent les quatre chapitres suivants.

II.3.1 - L'analyse historique de situation ou la construction d'un référentiel

Une reconstitution historique de la politique paysagère à évaluer doit permettre la définition des savoirs et des représentations mobilisées. L'analyse par la dimension cognitive se focalise sur la construction du sens qui accompagne le processus de définition et de mise en œuvre d'une intervention publique. Pierre Muller et Yves Surel citent le « *poids du passé* » et « *l'héritage* » dans la construction de l'action publique. Les acteurs à un moment donné, agissent sur un territoire qui dispose d'une charge historique, constituée d'arrangements anciens, de cultures locales ancrées, ou de logiques économiques structurantes (Muller P. et Surel Y., 1998, pp. 130-132). Cette reconstitution doit permettre d'identifier la trajectoire du territoire en matière d'intervention paysagère.

La dimension cognitive évoquée par les auteurs est définie comme « *la partie la plus immédiatement identifiable des différentes opérations qui contribuent à labelliser le problème dans un sens particulier* » (1998, pp. 61-62). Elle permet d'identifier un cadre général au sein duquel les acteurs évoluent. Elle définit une sorte de schéma relationnel. Nous y recherchons le sens (les valeurs de jugement) attribué par les acteurs à la politique en question et une éventuelle correspondance entre les perceptions du territoire des différents acteurs : décisionnaires, populations, etc.

Les auteurs proposent que les hypothèses suivantes soient vérifiées :

1. des objectifs identiques sont poursuivis par les acteurs institutionnels
2. l'image du territoire contenue dans l'intervention de la politique est cohérente avec le système de relations sensibles des habitants et visiteurs du dit territoire.

Ces deux hypothèses peuvent aussi être traduites de manière contraire : l'intervention publique repose sur une certaine ambiguïté de l'image perçue du territoire et traduit une poursuite d'intérêts particuliers non formulés explicitement.

L'analyse historique nous permettra d'avancer un premier jugement.

L'identification des théories d'action, testée par Olivier Aznar et Marc Guérin, nécessite une compréhension du « contexte territorial ». Par ce terme, nous comprenons le positionnement dans le temps et dans l'espace de la politique à évaluer, qui participe de l'analyse de la pertinence de la politique paysagère.

Le projet de développement du territoire inscrit dans le SD 2001 est le fruit d'une histoire et d'un groupe d'acteurs. On ne peut raisonnablement pas analyser le SD 2001 sans avoir pris connaissance des conditions dans lesquelles il a été réalisé. Par ailleurs, on ne peut considérer la politique paysagère du SD 2001 comme le seul fruit de la mise en œuvre d'une procédure d'urbanisme. Le moment où les acteurs identifient les enjeux de leur territoire doit être interprété comme un héritage des dynamiques antérieures. À la manière de l'archéologie qui permet de comprendre l'évolution des sociétés, l'analyse historique remet en lumière l'histoire sédimentée des actions menées en matière de planification. Elle permet de comprendre le cheminement des acteurs, d'identifier les enjeux débattus et les méthodes utilisées pour concevoir la politique paysagère à évaluer.

Pour réaliser cette analyse historique, nous avons analysé l'ensemble des documents de planification intercommunale sur le territoire du SYSDAU, et nous portons un regard plus particulier sur les actions

menées en matière de protection des espaces naturels, des espaces verts, ou de tout élément associé à la notion paysagère. Nous chercherons à identifier les politiques antérieures, les éventuelles évaluations déjà menées et les éléments de contexte qui ont infléchi et participé de l'élaboration de la politique paysagère du SD 2001. Ces éléments de contexte participent de l'analyse de la cohérence externe et peuvent permettre la compréhension des leviers d'action antérieurs. Il peut s'agir de réglementations, de démarches locales ou toute autre mobilisation essentielle.

Cette analyse historique participe également de la préparation des entretiens auprès des acteurs. Elle permet de resituer le contexte d'action et d'adopter une attitude la plus objective possible, sachant que le référentiel initial de l'évaluateur ne possède pas nécessairement toutes les connaissances dans la perception de l'état de l'art de l'époque. Il faut donc adapter le niveau d'exigence de l'analyse des politiques publiques antérieures, les recontextualiser pour identifier clairement l'intensité de perception des enjeux par les acteurs. Cette distanciation (ou prise de recul) est nécessaire car nous ne pouvons pas *a priori*, cibler très précisément l'ensemble des facteurs ou éléments d'évaluation les plus pertinents. Notre démarche expérimentale nous permettra de préciser de manière conclusive, les facteurs ou éléments obligatoires à l'analyse historique.

II.3.2 - La reconstitution des théories d'action

Cette étape permet une déconstruction et reconstruction de la politique paysagère pour en permettre l'analyse de l'action publique. Elle constitue une nouvelle objectivation de l'action en dehors des cadres préconstruits (de la communication) des acteurs. En complément, nous prévoyons la réalisation d'entretiens semi-directifs pour compléter l'analyse initiale avec des éléments d'interprétation cognitifs de l'action publique.

L'analyse des théories de l'action

Nous avons défini auparavant le contenu du terme de « théorie d'action »¹⁹⁵ issu des travaux de Sylvie Trosa (1992) et relayés en 1991 par le Conseil National de l'Evaluation dans son rapport de référence.

En s'appuyant sur les travaux d'Olivier Aznar et *al.* (2002) et de Patrick Moquay et *al.* (2007), nous proposons de réaliser une reconstitution des théories d'action qui permettra de répondre aux questions suivantes :

- Comment la politique paysagère a-t-elle été conçue et quels en sont les acteurs?
- Au nom de quelles problématiques se justifie-t-elle?
- Quelles sont les méthodes employées?
- Sur quels paysages les acteurs se mobilisent-ils?
- Quel est son contenu argumentaire, opérationnel et réglementaire?
- Quels sont les effets attendus?
- Quels sont les leviers d'action mobilisés, les outils utilisés et les moyens attribués?

¹⁹⁵ Se référer au glossaire de définition dans le dossier des annexes.

Ces questions permettent de répondre aux objectifs d'analyse de la cohérence interne et externe, de la pertinence de son contenu, et de son utilité. La cohérence externe et l'efficacité sont à analyser dans la phase d'analyse de la compatibilité entre le SD 2001 et les PLU.

Les modalités d'analyse consistent à disséquer le discours argumentaire du SD 2001 et à y relever toutes les formulations qui font appel à la notion paysagère. Cette analyse sémantique est selon notre proposition constituée des étapes suivantes:

- La caractérisation des formulations selon leurs échelles problématiques, de finalités, de buts ou d'objectifs. Cette analyse permet de vérifier si l'argumentaire du discours est cohérent entre l'identification des problématiques et la proposition de solutions opérationnelles? Elle permet d'identifier s'il existe réellement un programme au sens de construction politique et quel en est le contenu?
- L'identification des biens supports concernés par les orientations. Nous voulons ainsi caractériser les paysages ou éléments de paysage qui sont l'objet d'une intervention du SD 2001.
- Le caractère implicite ou explicite des formulations vis à vis du paysage afin de distinguer le contenu qui est clairement considéré selon les acteurs comme une intervention paysagère.

Un graphe d'objectif est ensuite conçu en intégrant l'analyse suivante:

- L'identification des indicateurs formulés par les acteurs, et sinon, des propositions logiques d'indicateurs lorsqu'ils ne sont pas formulés initialement.
- Les objectifs implicites contenus dans les formulations. Ils peuvent apparaître dans le document mais ils sont aussi à proposer vis à vis des autres politiques sectorielles du document (urbanisation, économie, transport, environnement...).
- Les effets attendus selon l'argumentaire contenu dans le document.
- L'identification des biens supports paysagers selon leur matérialité (route, espaces urbanisés, territoire non-urbanisé, etc.).
- L'insertion des formulations selon les cinq théories d'action testées par Olivier Aznar et Marc Guérin.

Le classement est réalisé selon la portée théorique de l'orientation, en fonction des objets spatiaux affectés et en fonction des impacts attendus ou indirects.

- Les communes concernées par les orientations sont inventoriées.
- Les acteurs potentiels de la mise en œuvre des orientations sont identifiés.
- Le cadre temporel de l'évaluation est proposé en fonction de l'impact des orientations (court, moyen et long terme).
- Les outils et méthodes d'évaluation sont proposés en fonction des orientations et de leur modalité de contrôle (analyses documentaires et graphiques, entretiens avec des bénéficiaires, choix d'un site pour effectuer le contrôle de l'orientation, etc.).
- Une lecture des modes de compatibilité du SD au PLU en interrogeant les étapes du PADD, du règlement et du zonage des PLU sélectionnés.

Sur le plan opératoire, toutes les formulations du rapport du SD 2001 sont décortiquées et orientées selon leur charge sémantique et leur échelle de définition présentées ci-dessus.

L'organisation d'un tel graphe d'objectifs permet d'une part d'assurer une traçabilité analytique entre la formulation de la politique paysagère et les filtres d'analyses proposés, mais aussi d'y associer l'analyse de la compatibilité entre le SD 2001 et les PLU que nous suivrons par la suite dans notre démarche d'évaluation. On obtient ainsi une mise en concordance des différentes phases de l'évaluation. L'analyse est réalisée sur l'ensemble du document, en intégrant les autres parties sectorielles autres que le paysage (urbanisme, transport, etc.) pour vérifier la cohérence d'ensemble.

Chapitre	Page	Énoncé	Implicite	Explicite	Élément de paysage ou dialectique engagée	Situation problématique	Finalités	Buts	Objectifs
4. Les principes généraux d'aménagement									
4.2 Orientations stratégiques									
4.2.1 L'organisation des paysages et des espaces naturels									
		"En passant de l'échelle de la ville à celle de l'agglomération, la métropole bordelaise se retrouve au contact direct de grands paysages girondins qui ont leurs propres structures, leurs propres valeurs:		X	ville/nature	X			
		- le fleuve Garonne et ses espaces adjacents humides, raison d'être de l'existence de Bordeaux,		X	ville/fleuve	X			
		- le coteau, déroulé en rive droite du fleuve		X	ville/coteaux	X			
		- la "campagne" de l'Entre-Deux-Mers à l'Est		X	ville/campagne	X			
		- le vignoble du Médoc au Nord		X	ville/vignoble	X			
		- le vignoble des Graves au Sud		X	ville/vignoble	X			
		- la forêt des "Landes Girondines" à l'Ouest et au Sud-Ouest		X	ville/forêt	X			
		Une politique environnementale, de loisirs et paysagère se doit d'avoir pour objectifs principaux de valoriser, hiérarchiser et préserver les atouts des sites urbains et périphériques.		X	ville/nature	X			
		Quelles relations la métropole bordelaise doit elle tisser avec ces différents paysages?		X	ville/nature	X			
		Comment les habitants peuvent-ils profiter au mieux de ces grands paysages?"		X	ville/nature	X			
		"Développer une stratégie pour organiser cette rencontre entre ville et grands paysages, à la fois dans l'espace et dans le temps.		X	ville/nature		X		
		Plus précisément, cette politique d'articulation des grands paysages girondins et de l'agglomération bordelaise doit répondre à un double enjeu:		X	ville/nature				
		"Réussir la proximité entre les espaces naturels et la ville, voire même reconquérir de l'espace naturel dans la ville.		X	ville/nature			X	

Figure 14 : Extrait de traitement des formulations du SD 2001 selon leur niveau argumentaire. D. Labat - 2008.

La figure ci-dessus illustre le traitement analytique de la cohérence argumentaire des formulations du SD 2001.

Graphe d'objectifs pour une politique de paysage						Identification des théories d'action					
Finalités	Buts	Objectifs opérationnels	Indicateurs potentiels propo DL CETE SO	Objectifs implicites	Effets attendus	Biens supports paysagers / Eléments matériels du paysage	Gestion des externalités positives	Gestion des externalités négatives	Production de services environnementaux aux exclusifs	Gestion des droits de propriété	Modification des préférences et des comportements
Préserver les grands paysages tout en favorisant la création de paysages urbains différenciés	En relation avec la forêt, orienter le développement urbain selon le "concept" de la cité-parc dans sa variante de "ville sous la forêt"	Grandes parcelles favorables à la préservation et au renouvellement du tissu végétal arboré et permettant de gérer une sécurité de proximité	Sur les espaces concernés, calcul moyen des tailles de parcelles et densité végétale vis à vis des risques d'incendie. Calcul de la densité du bâti.	Favoriser un habitat de faible densité en périphérie urbaine. Préserver du risque d'incendie les terrains urbanisés proches des massifs boisés. Préserver des terrains non imperméabilisés en relation avec l'infiltration des eaux pluviales	Intégration du bâti au paysage forestier par la préservation ou la plantation de grands arbres à l'intérieur des parcelles privées	Bâti		X		X	
		Creativité architecturale permettant l'intégration des bâtiments	Pourcentage de construction neuve réalisé par un maître d'œuvre "architecte"	Favoriser l'émergence de formes architecturales différenciées	Invention d'une typologie architecturale originale qui renforce le caractère singulier du paysage de forêt	Bâti		X		X	X
		Maîtrise des clôtures pour garder une transparence des lieux	Evolution des clôtures dans les nouvelles constructions	Stopper les phénomènes de banalisation des territoires urbanisés	Perméabilité visuelle entre espaces publics et privés et perception d'une continuité du paysage forestier	Clôture		X		X	X
		Préservation ou création d'îlots forestiers traités en espaces publics	évolution du nombre d'îlots forestiers en espaces publics	Préserver la "bio diversité", Protéger de l'urbanisation des espaces naturels sensibles	Inclusion de parcelle de forêt dans la trame urbaine de manière à assurer la transition entre ville et forêt	Boisement	X		X	X	X
		Enherbement large des bas côtés et aménagement de circulations douces le long des voies de circulation	nombre de travaux menés en ce sens (travaux de plantations et de verdissement)	Préserver des terrains non imperméabilisés en relation avec l'infiltration des eaux pluviales	Préservation du caractère paysager des routes forestières et adaptation aux usages de circulation urbaine	Voie de circulation		X	X	X	X
		Accompagnement des voies de desserte par des arbres (pins et chênes)	nombre de plantations sur les voies de desserte	Renforcer la "bio diversité"	Prolongement du paysage forestier dans la ville le long des voies de circulation, agencement (ombrage) et qualification (rappel de la nature en ville) des voies	Voie de circulation		X	X	X	X
		Création et intégration de circulations douces entre les parcelles privées	kilomètres de circulation douces entre les parcelles privées	Créer ou préserver un maillage viaire connectant à travers les futurs quartiers d'habitation. Créer un réseau de liaisons douces à travers l'agglomération. Hiérarchiser les réseaux de circulation	Création de circulation alternative à la route en circuit d'îlots et d'un réseau viaire hiérarchisé	Voie de circulation			X	X	X
		Orientation des grands arbres et du bâti, Ouest / Sud Ouest en relation aux vents dominants	pourcentage d'alignement des façades face au vent en orientation Ouest/Sud Ouest	Rompres avec des processus d'urbanisation uniquement liés aux voies de circulation	Optimisation de l'implantation bâti sur la parcelle en relation au cadre de vie, définition d'une orientation dominante participant à la lisibilité urbaine	Bâti		X		X	X

Figure 15 : Extrait d'analyse des orientations selon les théories d'action qu'elles génèrent, les éléments de paysage mobilisés, etc. - D. Labat - 2008.

L'extrait de tableau ci-dessus montre le principe de traitement. Chacune des formulations en « objectif » est classée selon son potentiel d'action par rapport aux cinq théories d'action. Les champs sont renseignés selon les communes mobilisées, les objectifs implicites (confirmés par les entretiens), les effets attendus, les biens supports ciblés (route, campagne, vignoble, etc.), les cadres temporels d'évaluation en fonction de l'impact prévisible de la mesure. Ces données sont traitées par tableur croisé dynamique pour les interpréter et sont présentées dans le chapitre quatre consacré aux théories d'action.

L'analyse cognitive du cadre d'action

Philippe Bongrand et Pascale Laborier (2005) précisent que, dans l'approche « cognitive » de l'action publique, il s'agit de comprendre les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. Elles sont le produit de croyances communes aux acteurs publics et privés concernés, croyances selon lesquelles ces acteurs « *envisagent les problèmes publics et conçoivent les réponses adaptées à cette perception des problèmes* ». Même si l'analyse documentaire est indispensable, « *c'est dans l'interview que l'on peut faire émerger les éléments essentiels des structures de sens que constituent les référentiels d'action collective et les référentiels d'action publique* » en citant Pierre Muller. Nous avons donc procédé à une enquête auprès du premier cercle des acteurs de la politique publique de paysage (élu du SYSDAU, technicien ou expert du SYSDAU et de l'A'Urba, le paysagiste Bertrand Folléa, la profession viticole, les représentants de l'Etat, les associations, etc.). L'ensemble des personnes ayant participé aux ateliers, commissions, et aux études en lien le paysage sont identifiées et rencontrées, autant que le permet le délai écoulé. Mais nous avons voulu prendre acte des conseils donnés par les auteurs précédemment cités. Les entretiens ne doivent pas servir à se construire une image ou une opinion, ou bien même à rentrer dans le

sujet. Le caractère rélictuel des souvenirs (plus de dix années) et les attitudes de jeux d'acteurs, de valorisation ou de modification de la réalité font que les données doivent être interprétées avec prudence. On utilise alors les concordances, on vérifie auprès d'autres acteurs, on croise les versions des documents, etc.

L'enquête se déroule sous forme d'entretiens semi-directifs. Il n'y a pas de questionnaire type, mais un questionnaire par personne rencontrée. Le contenu des questions est adapté à la fonction que détenait l'individu, à sa fonction actuelle, à sa perception de l'action menée entre 1996 et 2001, et à son analyse en l'état des actions du SYSDAU et des acteurs qui ont collaboré à la démarche. Les entretiens ont eu lieu en 2009 et 2010 auprès de vingt-quatre personnes dont la liste figure en annexe 17 (p. 53). Ils ont été réalisés après avoir terminé l'analyse historique et documentaire, et l'analyse des théories d'action. La prise de connaissance des éléments du passé et des leviers d'intervention est indispensable pour disposer d'un certain recul vis à vis de la fonction de la personne rencontrée, et d'une base de connaissance pour mieux interpréter les dire de l'acteur et réagir en conséquence. Ces entretiens ont duré en moyenne plus d'une heure. Ils ont été enregistrés et notés dans leur intégralité. Nous n'avons pas observé de réticence à l'enregistrement et nous avons même noté une certaine liberté dans les récits, que nous lions aux dix années écoulées. Bien que longue, cette démarche de saisie permet de croiser les informations, de vérifier les détails chronologiques, les précisions méthodologiques, intentionnelles, etc. La méthode mise en œuvre s'inscrit également en rapport avec l'expérience menée par l'équipe de François Papy (2001).

II.3.3 - L'analyse des interactions entre le schéma directeur et les PLU

Le principal régime d'action de la compatibilité permet l'analyse de la mise en œuvre effective de la politique paysagère. Elle nous renseigne sur l'efficacité des outils de la planification et les incohérences possibles entre échelles d'action.

La mise en œuvre d'une action publique doit être différenciée selon les acteurs qui l'ont produite, et selon les acteurs qui la mettent en œuvre (Lascombes P. et Le Galès P., 2007, p. 40). L'ambiguïté dans notre situation réside dans le fait qu'il s'agit en fait des mêmes acteurs. Les élus du SYSDAU sont aussi les élus communaux chargés de mettre en compatibilité leur document communal. Mais cette obligation est conditionnée. Par exemple, la commune de Cestas en limite extérieure de la CUB dispose toujours d'un POS datant de 1987 qui a fait l'objet de multiples modifications sans avoir été révisé en PLU. Pourtant son maire est un des principaux élus actifs du SYSDAU. La mise en compatibilité a lieu lorsqu'un écart avéré du PLU existe vis-à-vis du SCOT. Dans ce cas, l'analyse de la mise en œuvre n'est pas possible sur ce type de commune.

Le caractère strictement réglementaire du SD 2001 en matière d'action nous oblige à identifier les impacts de la politique sur les PLU censés être mis en compatibilité dans les trois ans qui suivent l'approbation du schéma¹⁹⁶. Dès lors, la politique paysagère du SD 2001 fait l'objet d'une réinterprétation à l'échelle communale. Cette interrelation entre le SD 2001 (valant SCOT) et le PLU est centrale dans notre problématique, puisque les paysages sont en partie gérés par l'intermédiaire des plans de zonage des PLU. Dès lors, l'analyse de cette compatibilité est essentielle. Elle participe de l'analyse de l'efficacité de la politique paysagère et de sa cohérence externe.

¹⁹⁶ Cf. Article L123-1-9 du code de l'urbanisme.

Une des difficultés consiste à lier de manière opérationnelle les intentions paysagères, plus ou moins bien précises, aux outils chargés de les mettre en œuvre. Comment passer du projet de paysage à l'application réglementaire du droit des sols ?

Il sera nécessaire de vérifier ce rapport de compatibilité et d'identifier les difficultés ou les avantages qu'il comporte dans cette étape de transmission de l'intentionnalité paysagère.

Pour cela, nous utilisons la méthode des graphes d'objectifs qui permet d'identifier, sous forme d'arborescence, les correspondances et la traçabilité entre les orientations du SD 2001 et celles des PLU jusqu'à leur règlement. Il est ainsi plus aisé de proposer une traduction du SD 2001 dans le PLU et de porter une appréciation sur la faisabilité des orientations quel que soit leur niveau.

Nous considérons que les orientations du schéma directeur doivent avant tout être formulées de telle sorte que leur cohérence et leur intégrité puisse être retranscrite dans le PLU à travers le filtrage de la notion de compatibilité.

Cette analyse sera effectuée sur trois communes dont les typologies et la localisation dans l'espace du SYSDAU permettent de porter une évaluation sur l'ensemble des orientations paysagères du SD 2001.

Nous évoquons le terme de « filtrage » car la notion de compatibilité est par essence un procédé de mise en cohérence des documents d'urbanisme, du SCOT au PLU, qui prête à confusion. Jean-Pierre Lebreton rappelle dans une de ses analyses du rapport de compatibilité dans le droit de l'urbanisme, que selon certains auteurs s'appuyant sur la jurisprudence, « **le rapport de compatibilité aurait un contenu variant en fonction du degré de précision des éléments rapportés : plus la norme et la mesure qui doit la respecter sont précises et plus la compatibilité se rapproche de la conformité** » (Lebreton J.-P., 1991). Cette analyse expliquerait en partie la réticence des élus à trop détailler les orientations, géographiquement ou dans leur contenu, de telle sorte qu'une marge de manœuvre et d'interprétation minimale du SD/SCOT au POS/PLU soit conservée.

La compatibilité est insérée dans une relation d'opposabilité d'un document de norme supérieure (le SD 2001 ou le SCOT) sur un document de norme inférieure (le POS ou le PLU) ; mais ceci dans une relation non de stricte conformité au sens positif de son contenu mais plutôt en négatif. On évalue dans le POS/PLU le respect des interdictions sans pour autant identifier ce qui reste possible d'orienter et qui pourrait se trouver contraire aux objectifs initiaux du SD/SCOT. Jean-Pierre Lebreton cite René Chapus pour qui « **se conformer à la norme supérieure signifie ne rien faire qui soit contraire avec elle** ». Par ailleurs, l'aptitude normative du SCOT sur le PLU est issue de son contenu. De la qualité de la définition des orientations dépend donc sa capacité à impulser l'action au niveau du PLU. « **L'invocation de la compatibilité est donc le masque d'une volonté prétorienne¹⁹⁷ qui s'emploie à façonner de manière audacieuse le relief normatif du schéma directeur** ».

En l'absence de règles précises d'application des orientations du SD ou du SCOT, le juge s'en réfère aux orientations majeures et vérifie la capacité du POS/PLU à les respecter. Ainsi une zone protégée au titre du SD/SCOT ne peut faire l'objet d'une urbanisation, tandis qu'une installation localisée et définie dans le

¹⁹⁷ La volonté prétorienne doit être comprise comme la portée du droit prétorien, synonyme du droit jurisprudentiel : « **Selon Bernd Rüthers, il s'agit de toutes les règles décisionnelles, appelées règles jurisprudentielles, qui n'apparaissent pas dans la loi mais dans les décisions des juges: Elles figurent non dans le droit objectif émanant de la loi mais dans les décisions de justice des hautes ou dernières instances, celles qui vont combler un vide juridique ou qui vont s'écarter de la loi** ». Cf. « Vers la reconnaissance du juge comme créateur de règles de droit » par Cyprien Dufournier - : <http://m2bde.u-paris10.fr/content/vers-la-reconnaissance-du-juge-comme-cr%C3%A9ateur-de-r%C3%A8gles-de-droit-par-cyprien-dufournier>

SD/SCOT ne peut faire l'objet d'une traduction obligatoire dans le POS/PLU. En ramenant cette analyse sur notre territoire d'étude, une zone protégée au titre des espaces naturels ne peut théoriquement faire l'objet d'une urbanisation, mais la définition d'un parc comme celui des Jalles ne doit pas obligatoirement faire l'objet d'une application dans le POS/PLU en dehors de son zonage. La dimension qualitative du projet de paysage trouve ses limites dans le principe de compatibilité du SCOT vers le PLU.

II.3.4 - L'analyse des représentations paysagères des habitants

La Convention d'Aarhus et la CEP en particulier, insistent sur la nécessité de favoriser la participation de la population à la construction des politiques paysagères notamment. Nous constatons qu'en France ces étapes correspondent dans l'échelle du niveau démocratique, davantage à une consultation, qu'une réelle participation telle que nous pouvons le constater par exemple dans le cadre de production des Agendas 21. En cohérence avec la définition de la CEP, et l'objectif d'analyse de l'utilité de la politique paysagère, nous proposons une analyse des représentations paysagères de la population du territoire d'étude. Cette étape participe également de l'identification des effets de la politique sur les dimensions immatérielles du paysage. Cette initiative reste ambitieuse sur un bassin d'étude de 800 000 habitants. Par conséquent, nous proposons deux démarches expérimentales d'analyse de la pertinence des orientations paysagères du SYSDAU vis-à-vis de la perception des enjeux par la population.

La première consiste en une enquête exploratoire dont l'objectif sera d'identifier des enjeux paysagers perçus par la population à l'échelle du SYSDAU. Cette méthode est constituée d'un sondage, selon le média Internet, permettant à toute personne connectée sur le territoire du SYSDAU de répondre au questionnaire¹⁹⁸. Nous avons obtenu 243 participations. Le sondage est construit selon une définition des grands paysages (en confrontation de ceux définis par les experts), une identification de la cohérence et de la pertinence des enjeux paysagers et des orientations du SD 2001 par rapport à ceux perçus par la population. L'analyse ne porte pas spécifiquement sur la comparaison des orientations ou objectifs du SD 2001 avec ceux que la population aurait souhaité voir mettre en œuvre. Nous considérons que si le contexte de la CEP et de la Convention d'Aarhus incite à une plus grande participation des populations aux décisions et choix publics, les décideurs ont pour responsabilité d'apporter les solutions issues de l'analyse technique des problématiques. Autrement dit, ce n'est pas à la population d'identifier les meilleures mesures et leviers d'action pour penser l'efficacité de l'orientation. Par contre, il serait possible d'identifier quel niveau de contrainte réglementaire la population est prête à accepter.

En complément, il est nécessaire de réaliser cette analyse des représentations sur une échelle plus opérationnelle que le SCOT. C'est pourquoi nous proposons une deuxième analyse des représentations sur les trois communes qui feront l'objet d'une analyse de la compatibilité entre le SD 2001 et leur PLU. Sous forme d'entretiens individuels (15 entretiens/commune), nous pourrions recueillir des observations nominatives et beaucoup plus détaillées que par le biais du sondage. Ces enquêtes devront permettre d'identifier des représentations des paysages, mais aussi de l'évolution des territoires de manière personnalisée sans disposer du biais des sondages par internet. En nous inspirant des travaux de François Papy et *al.* (2001), nous souhaitons interroger les habitants, les associations, les agriculteurs et les représentants communaux sur les évolutions perçues de leur commune selon un registre le plus large possible.

¹⁹⁸ Cette méthode nous a été fortement inspirée par les travaux menés au sein de l'observatoire des paysages de la Catalogne. Nous remercions à ce titre, Péré Di Sala d'avoir aimablement partagé son expérience issue d'une enquête menée en 2007. - X3 Estudis Ambientals, "*Participacio publica i social en el Catalog de paisatge de les Comarques Gironines. Participacio ciutadana via internet*", Observatori del Paisatge de Catalunya, 2007, 71 p.

Conclusion du chapitre II

Les outils mis à disposition des acteurs pour élaborer leur politique paysagère dans les documents d'urbanisme ne sont pas encore suffisamment optimisés pour garantir une norme d'action. Cependant, le cadre normatif de la planification urbaine contient des objectifs réglementaires qui conduisent les acteurs à élaborer leur intervention paysagère. Menée de façon empirique et le plus souvent par des experts paysagistes, la conception de la politique paysagère peut désormais s'appuyer sur une nomenclature de définitions communes pour tous les acteurs.

Les résultats issus des derniers appels à projet sur le paysage et plus particulièrement le programme « politiques publiques et paysages » permettent de mieux saisir les enjeux de l'évaluation des politiques paysagères. Ils nous ont montré que les méthodes d'évaluation ne sont pas uniques, et dépendent largement des outils évalués et des cadres d'action publique. Nous y décelons cependant une première réponse à notre hypothèse, puisque les conclusions de ces travaux débouchent régulièrement sur l'inefficacité de certaines mesures. Les raisons sont multiples, mais leur inadaptation au contexte social est souvent citée.

Ces travaux nous influencent et nous ouvrent la voie pour proposer une démarche d'évaluation. N'ayant pas rencontré d'essais d'évaluation de politiques paysagères dans des documents d'urbanisme, nous avons pris le parti de retenir certaines expériences et de construire une démarche expérimentale en quatre étapes.

- Pour la première, il s'agit de réaliser une analyse historique de la planification sur l'agglomération et plus particulièrement des politiques paysagères qui y ont eu lieu. Cette étape permet de constituer une genèse de la politique à évaluer. Elle figure également une prise de recul nécessaire et une acculturation des dynamiques locales qui est essentielle pour se présenter devant les acteurs.

- La deuxième étape concerne l'évaluation du contenu de la politique. Elle s'appuie sur une grille d'analyse dont les critères exploités permettent la déconstruction du principal support de la politique paysagère : le rapport de présentation du SD 2001 et ses annexes. Ces critères s'appuient sur l'identification des actions, l'analyse du chaînage sémantique de l'argumentaire de l'intervention publique, et l'identification des éléments de paysage ciblés. En complément, des entretiens auprès d'acteurs de la politique vont permettre de corrélérer les informations et d'identifier leurs représentations paysagères et territoriales plus largement.

- Dans la troisième étape complémentaire, les mécanismes de traduction des orientations du SD 2001 dans les PLU seront analysés. Pour cela, nous réaliserons une étude approfondie de trois PLU représentatifs des orientations paysagères du SD 2001.

- La dernière étape constitue l'analyse des représentations paysagères selon deux échelles d'analyse : celle du SYSDAU et celle de trois communes. L'échelle du SYSDAU sera mobilisée par un sondage sous l'égide du syndicat. L'objectif est de déterminer si le SD 2001 répond aux attentes des populations. Cette démarche se veut expérimentale et en situation de concertation ; c'est-à-dire que le Sysdau est le porteur politique de la démarche. Nous voulons ainsi observer les résultats obtenus dans un contexte opérant de participation. L'échelle communale sera mobilisée par des entretiens individuels auprès d'habitants sur les trois PLU analysés auparavant. L'objectif est d'identifier les représentations paysagères des habitants et de comprendre les interactions existantes entre l'échelle de planification du SYSDAU, et l'échelle d'interprétation locale de la politique paysagère évaluée.

Au final, nous interrogeons l'outil et l'instrument d'action publique sans oublier les bénéficiaires.

La démarche proposée ne peut représenter, à ce stade, une méthode stabilisée, mais davantage un cadrage qui nous permet de vérifier la pertinence des différentes étapes de l'évaluation que nous avons définie. Son contenu est établi selon une figure relativement simple qui interroge le document support de la politique (le SD 2001), et les populations vivant sur le territoire d'étude. Elle est complétée par une analyse des impacts du document à partir des leviers d'action réglementaires (les PLU) sur lesquels il est censé agir (Labat D., 2008a).

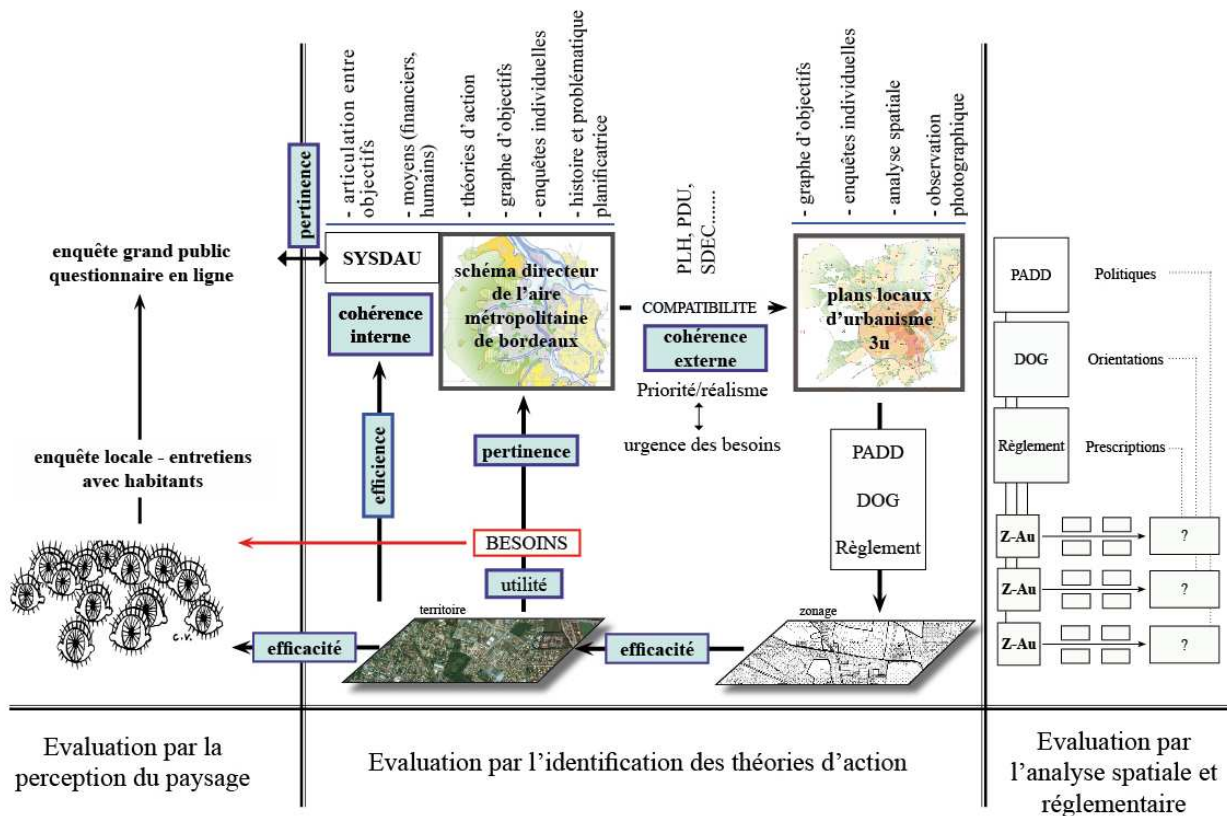


Figure 16 : Schéma de la démarche d'évaluation proposée, à expérimenter sur le SD de l'aire métropolitaine de Bordeaux – D. Labat -2008.

Le schéma en figure 16 synthétise les six angles d'évaluation insérés dans le dispositif normatif de la planification territoriale. La projection de ces angles dans le dispositif français montre qu'il est nécessaire de prospecter au-delà du SD 2001 pour identifier les impacts (ou effets) de la politique paysagère. Nous avons placé les angles de l'évaluation dans le chaînage de la planification urbaine dans l'optique d'obtenir une vision globale de l'impact du SD 2001.

Ce positionnement des angles intègre une vision normative et cognitive de l'action publique liée au SD 2001 dans le dispositif de cohérence des divers documents. Il est nécessaire d'analyser :

- l'étape de formulation des problèmes en réponse à une réalité des territoires (utilité et pertinence), le contenu sémantique et discursif du SD 2001 (cohérence interne), ainsi que ses relations avec d'autres outils de planification (chartes paysagères, agendas 21, plans de déplacements urbains, etc.) – (cohérence externe). Ces étapes sont réalisées à partir des processus suivants :
 - l'analyse historique de la planification territoriale,

- la construction de graphes d'objectifs
- l'analyse des théories de l'action,
- l'analyse de l'articulation des objectifs,
- l'inventaire des moyens affectés à l'action publique,
- des entretiens avec les acteurs-concepteurs du SD 2001.

L'analyse de la pertinence est complétée par une enquête « grand public » sur le périmètre du SYSDAU. Le questionnaire est construit dans l'objectif de vérifier si les représentations paysagères des répondants sont similaires à celles traduites dans le SD 2001, et si les réponses de l'action publique correspondent aux attentes des enquêtés.

- L'analyse de la cohérence externe est complétée par l'analyse de la compatibilité du SD 2001 avec les PLU. Cette étape complète l'analyse de l'efficacité du SD 2001 en vérifiant si les objectifs du document sont bien inscrits dans les PLU. Pour cela, nous reconstituons des graphes d'objectifs comme outil de comparaison et nous étudions le contenu complet des documents d'urbanisme (rapport de présentation, état initial de l'environnement, règlement et plan de zonage). Nous précédons à une analyse spatiale formalisée par le parcours sur les communes ciblées et indiquées dans ce mémoire par des photographies, témoins de nos observations. Des traitements statistiques et géomatiques sont réalisés pour obtenir des données sur le développement démographique, ou l'implantation des nouvelles constructions vis-à-vis des orientations du SD 2001 (carte de charpente paysagère) par exemple. Enfin, des entretiens avec des habitants, des représentants associatifs, des responsables communaux sont réalisés afin d'identifier leurs représentations paysagères et leurs perceptions de l'évolution des paysages de la commune. Ces résultats sont confrontés aux orientations du SD 2001 et au contenu des PLU.

Les chapitres suivants présentent les quatre étapes de notre démarche d'évaluation que nous détaillons selon leur chronologie d'analyse.

Chapitre III - Héritages et ruptures des politiques paysagères territoriales bordelaises : de l'espace vert au grand paysage

L'analyse du parcours historique du territoire de recherche en matière d'action publique sur les paysages montre des évolutions très importantes. Elles marquent une nouvelle structuration de l'action locale qui favorise l'innovation.

Les structures d'acteurs responsables de la réalisation des documents de planification agissent depuis plusieurs décennies par l'intermédiaire d'outils qui évoluent dans le temps, mais dont les politiques s'inscrivent dans un héritage territorial. La formulation de ces politiques s'adapte en fonction du contexte réglementaire et des évolutions des territoires. Ces dernières sont en partie dues à l'interaction entre des politiques nationales d'aménagement du territoire, des dynamiques tendancielle non maîtrisées (exemple de l'héliotropisme...) ou des actions plus locales mises en œuvre. L'historique de la planification locale est fourni en annexe 1 (p. 5).

Le territoire girondin, support de notre analyse, a connu plusieurs évolutions ayant conduit à la formulation de la politique de paysage du SD 2001. L'identification des théories d'actions s'inscrit dans cette représentation historique. Cet aperçu doit nous permettre de comprendre les logiques d'élaboration des politiques de planification et correspond à l'étape « amont » de l'analyse de l'action publique présentée dans les chapitres précédents.

III.1 - Les problématiques foncières et d'étalement urbain

La mobilisation de l'action publique en matière de planification urbaine intercommunale a été confrontée aux problématiques d'étalement urbain.

Comme toute métropole, celle de Bordeaux a connu un développement croissant depuis la période après-guerre. L'exode généralisé des campagnes vers les villes a concentré une population selon des étapes particulières, liées aux spécialisations économiques et aux caractéristiques intrinsèques du territoire. Les paysages ont évolué jusqu'à atteindre une situation problématique à l'origine de la formulation de la politique du SD 2001. De manière similaire à l'ensemble des métropoles, les acteurs ont été sensibles très tôt au phénomène d'étalement urbain, caractérisé par une importante consommation des sols. La mutation massive des terres, qui initialement fondaient les paysages forestiers, agricoles, maraîchers et naturels, a constitué le support de stratégies renouvelées en matière d'urbanisme.

Les visions fragmentées que nous avons des évolutions des réflexions issues de la réalisation des documents d'urbanisme, ne nous permettent pas de retraduire fidèlement la réalité de l'époque. Cependant, un certain nombre d'écrits, encore accessibles, permettent d'identifier le questionnement qui a fondé ces documents.

Nous avons consulté plusieurs études élaborées par différents organismes depuis ces 40 dernières années. Nombre de ces travaux permettent de qualifier les mutations territoriales et en particulier, l'étude de l'IERSO (1980) conduite selon le dépouillement de 20.200 extraits d'actes notariés entre 1964 et 1980.

L'exploitation de ces données conduit aux analyses suivantes :

- Une courbe des mutations montrant un pic des mutations foncières dans les années 1970-1975 avec une chute brutale en 1975 ;
- Un développement important sur les communes du Sud-Ouest telles que Mérignac, Pessac et Bordeaux, essentiellement dû à des opérations massives (industries, grands logements...), et un développement modéré sur les communes périphériques comme Saint-Médard en Jalles, Blanquefort et, de moindre mesure, sur Le Taillan Médoc ; ainsi qu'une nette stagnation sur les communes de la rive droite ;
- Une destination majoritaire des terrains vers les maisons individuelles (67% des mutations) et vers des acquisitions d'utilité publique (21,7%) ;
- Une localisation préférentielle des catégories socio professionnelles supérieures (cadres et professions libérales) à l'Ouest de l'agglomération sur des communes telles que Pessac, Talence, Mérignac ou Gradignan; et au Nord et à l'Est pour les populations d'employés sur des communes telles que Blanquefort, Parempuyre, Ambarès, Lormont, Bassens, Bruges, Eysines, Le Haillan, Le Taillan Médoc et Bègles et Villenave d'Ornon de manière isolées sur le Sud.
- Le maintien assez homogène des acquisitions à destination des maisons individuelles dans le temps, alors que les acquisitions à destination industrielles (1971) ou d'utilité publique (1974) sont massives, mais ponctuelles ;
- Une forme de spécialisation très importante vers l'habitat individuel sur le secteur Ouest (Saint Médard en Jalles, Le Taillan Médoc, Saint Aubin de Médoc, Eysines, Le Haillan) et le secteur Est (Floirac, Bouliac, Artigues, Bassens, Carbon Blanc, Saint Vincent de Paul) alors que les communes du Sud (Pessac, Mérignac, Bègles et Talence) sont davantage orientées vers une distribution équilibrée des mutations foncières (industrie, logement collectif).

Les enquêtes réalisées à l'occasion de l'étude ont confirmé les tendances par les localisations préférentielles, 70% des enquêtés (promoteurs, usagers) préférant s'installer sur le secteur Ouest de l'agglomération.

Parmi les conclusions de l'étude, nous notons que les hiérarchies spatiales entre les communes (selon le prix du foncier) ont été influencées par les politiques d'aménagement, avec la mise en lumière d'un pic de la progression de la valeur immobilière entre 1970 et 1973, étant due à l'expansion industrielle ; et entre 1977 et 1980, dans le cadre de l'essor de la maison individuelle et d'une certaine rétention foncière. Mais l'étude ne permet pas de conclure sur des liens directs justifiés. Il ressort des cartes produites à l'époque, une forme d'incertitude sur les phénomènes fonciers. Il semble, d'après l'analyse de ses auteurs, que les dynamiques économiques soient le premier vecteur des dynamiques foncières à l'échelle de l'agglomération.

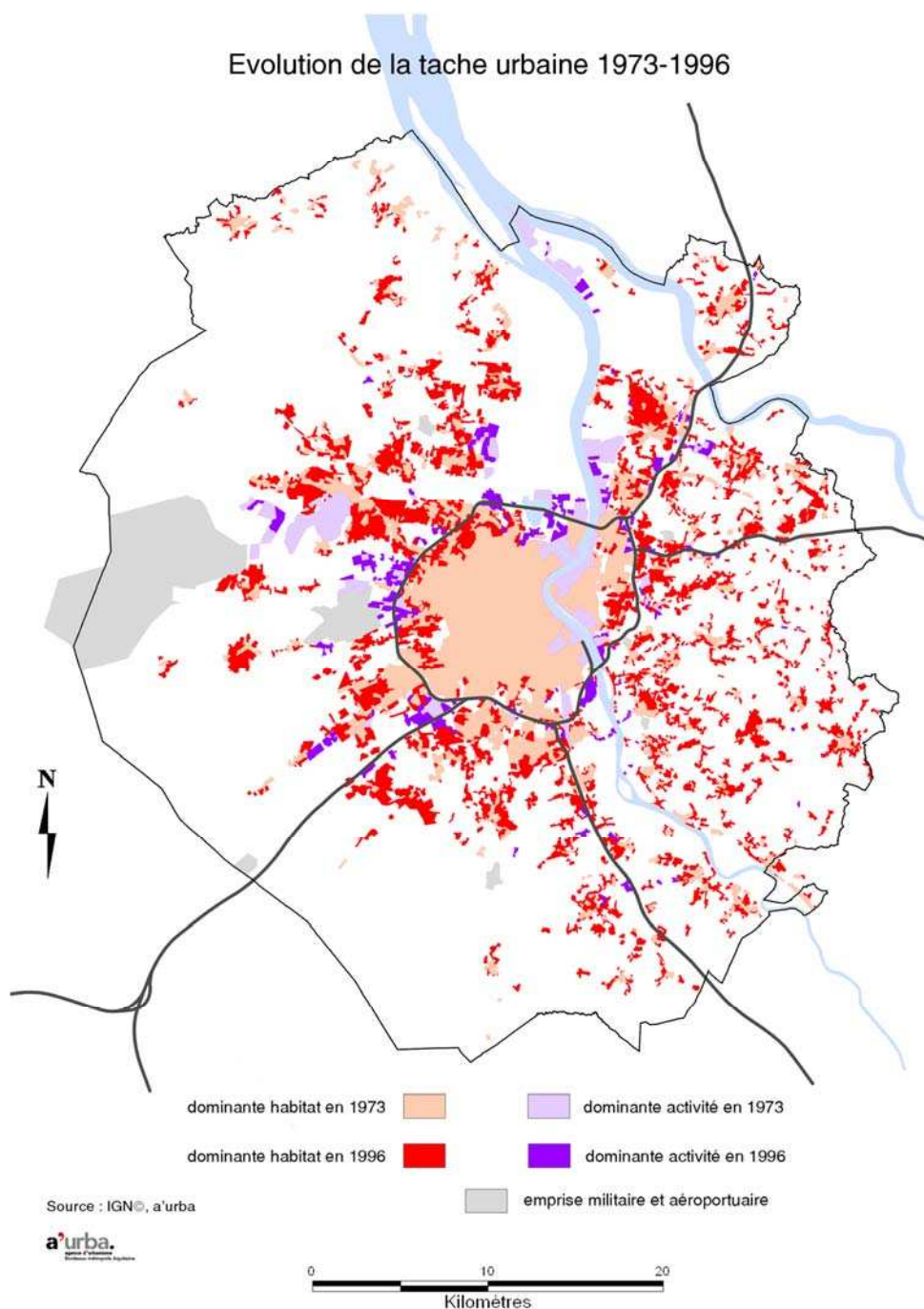


Figure 17 : Carte d'expansion de l'urbanisation de 1973 à 1996 dans le périmètre du SYSDAU. Source : A'Urba – 2004.

La consommation des espaces par l'urbanisation a été réalisée massivement des années 1970 à 1990 (cf. figure 17). La crise immobilière des années 1992 a nettement impacté la construction locale, et une reprise significative s'est prolongée jusqu'aux années 2006, pour connaître une nouvelle régression avec la crise financière mondiale de 2008 (cf. annexe 2, graphique 1 à 3, pp.7-8). Il est par contre, important de constater que la surface consommée à titre résidentiel a très nettement baissé, tandis que la consommation des sols pour les activités économiques s'est développée depuis 2002 pour représenter presque autant de surface que

les constructions résidentielles. Pourtant, le taux de croissance démographique est resté sensiblement le même (cf. annexe 15, pp.44, graphique 6). Sur le long terme, nous constatons une régression significative de la consommation des sols, dont les mutations ciblent massivement les sols agricoles. De 2000 à 2006, nous enregistrons 456 ha qui ont muté de l'agricole vers l'urbain, 226 ha du forestier/naturel vers l'urbain, représentant à eux deux 97% des mutations sur l'ensemble du SYSDAU (Cf. tableaux d'analyse des données CorineLandcover en annexe 16, p.50). La consommation des sols sur le périmètre du SYSDAU représente 51.26% de la consommation départementale, alors que sa population représente 62,86% de la population de la Gironde.

Cette observation ne suffit pas à préciser que les politiques de lutte contre l'étalement urbain en sont le résultat, et notamment les différents documents d'urbanisme qui se sont succédés. Car l'échéance d'application du SD 2001 ne montre pas de seuils significatifs d'une quelconque évolution régressive. Par contre, l'analyse des prix du foncier montre une très forte augmentation de la valeur des terrains : ce qui permet de formuler l'hypothèse selon laquelle une évansion de la construction résidentielle s'est faite au-delà du périmètre du SYSDAU (cf. annexe 15, graphiques 13 et 14, pp.48-49 sur l'évolution du prix du foncier et de l'immobilier depuis 2000).

Nous constatons ainsi, que l'enjeu de l'étalement urbain, bien qu'étant d'actualité, n'a plus la même intensité que par la décennie passée, sinon en ce qui concerne la construction destinée à l'activité. Nous constatons également, que les lectures bibliographiques que nous avons synthétisées dans la première partie sur l'étalement urbain sont vérifiées notamment en ce qui concerne l'impact régulateur très fort des conditions économiques de la construction. Des mécanismes logiques de déplacement des potentialités foncières se produisent. Quand le foncier sur un territoire devient trop onéreux, les dynamiques de constructions se reportent sur des territoires économiquement plus favorables.

Ainsi, les politiques de régulation de la constructibilité ont un impact direct sur l'évolution des prix du foncier par leur raréfaction, et tendent à repousser plus loin la construction. Elles ont par ailleurs un impact indirect de renforcement des mutations paysagères sur ces territoires. Dès lors, les problématiques paysagères évoluent. Sur le territoire à la politique de construction fortement régulée, l'enjeu paysager est non seulement d'identifier les espaces urbanisables favorables, mais également les modalités de fabrication d'une ville plus dense pour répondre aux enjeux du développement démographique.

III.2 - Le livre blanc de 1969 : un enjeu de confortement métropolitain

Les démarches de conception du premier outil de planification stratégique sur le territoire de recherche démontrent le poids des normes imposées par l'Etat dans une époque pré-décentralisatrice. L'enjeu est l'affirmation économique de la métropole. L'action publique mobilisée sur les questions de cadre de vie se construit sur une vision fonctionnelle des espaces. Les objectifs ainsi assignés à la politique paysagère en préparation sont inadaptés aux enjeux de coordination de l'action publique locale.

III.2.1 - L'inventaire quantitatif des espaces verts, embryon d'une politique paysagère

Le schéma directeur de 1969 est le fruit d'une longue réflexion commencée à la fin des années 60. Les politiques qu'il a portées s'inscrivaient dans la continuité d'études réalisées en 1969 et 1972 par l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Bordelaise. Ces études posaient les bases d'une réflexion d'ensemble en préparation à la réalisation du SD 2001. Le paysage n'y est pas inscrit tel que dans les projets contemporains. L'action publique paysagère consistait en une gestion des espaces verts.

Le « Libre Blanc pour le schéma directeur de l'agglomération bordelaise » proposait un état des lieux très précis des évolutions du territoire dans une perspective de développement (Agence d'urbanisme et de recherche de l'agglomération de Bordeaux, 1969). Selon le scénario de développement sélectionné (lié au taux de croissance démographique choisi), l'étude était articulée avec une approche fonctionnelle visant à fournir les équipements nécessaires calés sur des ratios de surface d'espaces verts par individu. Ceux-ci étaient comptabilisés dans cette logique d'offre d'équipement. Dans le document, le constat proposé après enquête sur les espaces verts publics en 1969 est le suivant :

- **« Une insuffisance générale et notoire pour l'agglomération,**
- **Un déséquilibre entre Bordeaux ville et le reste de l'agglomération au détriment de Bordeaux,**
- **Un déséquilibre à l'intérieur même de Bordeaux rive gauche entre la partie Sud et la partie Nord, délimitées par l'axe Intendance-Juive. La partie Sud bien que plus peuplée, est la plus défavorisée ».** (cf. p.194 du rapport).

Ainsi, les urbanistes de l'époque préconisent une norme moyenne de 10m²/hab. d'espace vert et calculent ainsi le déficit de 383,4 hectares d'espaces verts, pour une offre en 1962 de 454 ha.

Cependant, les producteurs de l'étude estiment que le territoire est marqué par un environnement forestier qui permet de ramener les besoins d'espaces verts à 5m². Pour évaluer les stratégies foncières nécessaires, le calcul présenté est le suivant en Figure 18 :

date taux d'accroissement	1968 - 1975	1975 - 1985	1985 - 2010
1,35	28	46	147
1,5	32	52	169
1,81	38	65	220
2,01	43	72	257

Figure 18 : Tableau des estimations prévisionnelles de surfaces d'espaces verts à créer en fonction de la croissance démographique (Agence d'urbanisme et de recherche de l'agglomération de Bordeaux, 1969a) p.198.

L'application des taux d'espaces verts par habitant est bâtie dans un objectif d'appropriation de l'espace à des visées fonctionnelles (services fournis par les espaces verts). La logique de calcul montre qu'à cette époque, les perspectives de développement ne sont pas confrontées à une pénurie de foncier. Car pour répondre aux besoins identifiés, seul le modèle d'étalement urbain peut répondre à l'enjeu.

III.2.2 - La planification des loisirs

L'élaboration du SDAU est en partie construite sur un schéma de rayonnement extérieur au périmètre d'action, décentrant ainsi les réelles problématiques locales. Une confusion entre territoire de projet et territoire « d'idéal » d'action publique apparaît dans le discours planificateur.

La vision des aménageurs concernant le cadre de vie ne se résume pas cependant à la gestion des espaces verts. Puisque le même document présente une réflexion sur les loisirs, qui sont considérés comme faisant partie d'une politique nationale d'investissement industriel du tourisme. Mais cette politique nécessitant de vastes espaces, les auteurs préconisent le développement d'une offre de proximité quotidienne selon quatre modes de loisirs:

- **« Loisirs physiques : sport en général,**
- **Loisirs pratiques : atelier, jardinage, etc.**
- **Loisirs artistiques : théâtre de verdure, musées de plein air,**
- **Loisirs sociaux : centres aérés, colonies de vacances, etc. ».** (Cf. op. cit. p.185)

Si aucune proposition n'est indiquée dans le document, les stations balnéaires récemment construites sur les communes de Bombannes et de Hostens constituaient dans la vision des aménageurs, des pôles départementaux au service de l'agglomération bordelaise.

Une logique de calcul similaire est proposée pour les autres équipements tels que les stades, piscines, gymnases, etc.

Ainsi, la réflexion menée sur les potentialités de développement s'inscrit dans une perspective sur quarante ans et s'étend dans l'esprit des rédacteurs bien au-delà du périmètre de projet du futur SDAU.

III.2.3 - Les modèles de développement en jeux

La dimension prospective est utilisée pour l'édification de modèles de développement ambitieux qui s'appuient sur des objectifs de métropolisation plaçant l'économie au cœur des enjeux.

Le document constitue tout d'abord une proposition de stratégie de développement axée sur trois principes :

1. l'optimisation de l'accueil de population : les auteurs proposent une stratégie offensive de développement d'agglomération, afin de la remettre sur une scène européenne. Il s'agit donc d'opérer

une dynamique de croissance qui passe nécessairement par des investissements se justifiant par l'accueil d'une masse salariale, participant du développement économique.

2. le développement économique de l'agglomération organisé autour de plusieurs pôles. Les auteurs suggèrent la mise en œuvre d'une stratégie de spécialisation autour de la pétrochimie et de la chimie, une deuxième axée sur la sidérurgie portuaire, et une dernière sur le développement des emplois tertiaires supérieurs. Dans leur logique, le développement des emprises portuaires connues à l'époque est une nécessité. Les sites sont identifiés ainsi que leur zone de développement potentiel (cf. op. cit. pp.280-281).
3. L'orientation du secteur tertiaire de Bordeaux vers des fonctions supérieures, dans un concept de « **métropole d'équilibre** ». Cette idée conduit à une concentration des fonctions de décision dans la ville de Bordeaux, engageant le renouvellement urbain du secteur de Mériadeck. A ces fonctions, les auteurs mettent en perspective un développement touristique alors jugé inexploité, en mettant en perspective la création de la Mission Interministérielle pour l'Aménagement de la Côte Aquitaine en 1967 (MIACA).

Cette politique de développement définie à l'époque va bien au-delà des limites du SDAU, et elle est confortée par l'idée que le territoire métropolitain bordelais a l'avantage (il est présenté comme « **très malléable** ») de ne pas avoir de contraintes géographiques majeures, puisqu'il est précisé dans le rapport que les « **techniques modernes d'assainissement des marais en particulier ouvrent de larges possibilités à l'extension urbaine autour de l'agglomération** » (p.281).

En ce qui concerne le développement urbain, les auteurs du rapport effectuent l'analyse suivante :

- L'accueil d'une nouvelle population passe nécessairement par le développement des infrastructures support adéquates (voies routières, ferrées, fluviales) et de communication.
- La création massive de logements pour accueillir de nouvelles populations y compris sur les antennes portuaires telles que Pauillac ou au Verdon, par la création de villes nouvelles à condition qu'un centre pétrochimique y soit installé. La dimension régionale du centre de Bordeaux conduit à des conflits entre les enjeux industriels du port et le développement urbain nécessaire des artères qui le drainent. Dans cette vision, le développement de l'activité portuaire doit se réaliser en dehors de la ville.
- Le développement périphérique de l'agglomération permettant de multiplier les possibilités d'implantation de nouvelles structures régionales, confère à l'agglomération une envergure plus large (y sont cités, la construction d'une rocade, l'accueil d'administrations, un aéroport, un parc et un hall d'exposition, un port maritime, une foire internationale, des usines productrices d'énergie...).

Mais ces propositions sont conditionnées par une politique de développement urbain spécifique, visant à éviter toute concentration d'activités dans le centre pour lui laisser une capacité d'adaptation.

Les auteurs considèrent que la faisabilité de ce scénario est en partie liée aux capacités de financement jugées incertaines et, *a priori*, mobilisables seulement par l'Etat. L'outil proposé pour conduire ces politiques passe par la réservation foncière « **pour orienter ou inciter l'initiative privée** ».

Le modèle de développement alors privilégié ne peut être mis en œuvre si on n'adopte pas une attitude conquérante basée sur le développement des infrastructures de transports et de communication tout en

veillant à ne « **pas appauvrir les périphéries au profit du centre** » et à créer des « **points forts dans le secteur de l'industrie** » pour résister aux aléas de l'économie. Cette industrialisation de l'aménagement du territoire provoque la première phase d'une périurbanisation et d'un étalement urbain massif. Nous pouvons citer par exemple le choix stratégique de ne pas densifier le centre de Bordeaux pour lui conserver une capacité d'adaptation et de mutation foncière. Ce type de scénario rend le développement de la périphérie systématique.

La réflexion des urbanistes de l'époque est alors synthétisée selon trois scénarios décrits ci-dessous :

- « **Le libéralisme urbain** » et le « **laisser faire** » qui conduiraient à un développement en tâche d'huile, dont le défaut serait un risque de dispersion en périphérie et de densification au centre ».
- « **Le développement volontaire le long des axes au croisement desquels la ville s'est constituée, rend nécessaire le blocage du tissu interstitiel, et risque de favoriser une urbanisation tentaculaire faisant englober plus rapidement les petits centres périphériques** ».
- « **La préférence pour les villes nouvelles ne peut se concevoir qu'en l'absence de centres secondaires déjà existants à proximité, et, dans la mesure où l'on peut trouver à ces villes nouvelles une vocation spécifique autre que celle de « dortoir » et qui les différencie de centre** ». (cf. p.286).

Mais les auteurs précisent que ces trois scénarios tendent à se superposer dans la réalité et que le schéma actuel « radioconcentrique » sur un site sans grandes contraintes, est considéré « **comme le plus pratique pour les villes de dimensions moyennes et jusqu'à un million d'habitants** ». Cette rédaction atteste de la souplesse et de l'amplitude accordée aux scénarios de développement sur le territoire.

C'est sur ces bases que les auteurs proposent le scénario de développement démographique (croissance de 1.5) suivant :

- Sur le périmètre de planification de l'époque (46 communes) qui contient 568.000 habitants en 1968, les prévisions démographiques conduisent à évaluer à 870.000 habitants en 1995 et à 1.090.000 habitants en 2010. Le développement démographique se ferait à l'intérieur du périmètre du SDAU de l'époque jusqu'en 1995 ; au-delà, le développement serait nécessairement hors périmètre. En précisant que l'actuel syndicat du SCOT regroupant 93 communes, présente 860.000 habitants en 2008, nous mesurons que les méthodes et doctrines de planification de l'époque avaient surestimé les dynamiques démographiques (ici, comme de manière générale).

Les auteurs précisaient que cette hypothèse était valable jusqu'en 1995 en urbanisant le périmètre du SDAU de l'époque (« **remplissage du périmètre prévus aux plans communaux** ») ; mais par la suite, il fallait envisager une extension urbaine au-delà du périmètre pour accueillir les 220.000 habitants supplémentaires. Pour une densité de 15 à 20 logements/ha, la surface supplémentaire nécessaire était évaluée à 3.600 ha. Compte tenu de cette enveloppe surfacique, les auteurs suggèrent déjà un « **éclatement de l'agglomération dans son environnement immédiat** ».

Trois hypothèses de développement sont alors proposées pour réguler l'évolution démographique (Agence d'urbanisme et de recherche de l'agglomération de Bordeaux, 1969, pp. 288-290) :

1. Une concentration du développement démographique au cœur de l'agglomération (80.000 habitants), le reste étant réparti sur des pôles secondaires tels que Le Verdon, Pauillac, Langon, Libourne ou le Bassin d'Arcachon.
2. La création de villes nouvelles telles que Le Verdon (avec le développement du port), Marcheprie (dont il faut limiter l'extension pour éviter que les agglomérations bordelaise et arcachonnaise ne rentrent en contact), La Brède pour son implantation sur des axes structurants. Ces villes étaient prévues dans une enveloppe de 60.000 habitants. Mais l'auteur reconnaît que cette hypothèse ignore les centres bourgs existants, et risque de conduire à autant d'impacts négatifs que d'apports positifs.
3. La concentration du développement sur l'agglomération bordelaise. Mais les inconvénients liés à l'hypertrophie du centre régional, à un coût élevé d'aménagement de la ville, à un « **dépérissement probable de l'environnement et ... une vulnérabilité économique** », rendent le scénario incertain.

Pour émettre une proposition finalisée, les auteurs ne choisissent pas une hypothèse, mais la traduction des trois hypothèses adaptées à un développement à un moyen terme. Il doit intégrer les objectifs tels que « **la définition de la communauté urbaine qui incite à la concentration, la préférence pour les maisons individuelles qui favorise au contraire l'extension spatiale ; l'éventualité de l'implantation d'industries à forte densité d'emplois qui peut entraîner la constitution de villes nouvelles ou du moins de quartiers nouveaux, etc.** ».

Dans cette perspective et après avoir présenté de nombreux critères d'analyse, l'hypothèse proposée dans le livre blanc de 1969 consiste à concevoir un projet souple, opportuniste en fonction des dynamiques économiques et d'anticipation, en définissant les espaces urbanisables. Pour cela, les espaces n'étant pas soumis à des contraintes d'urbanisation sont illustrés, et constituent dans le document l'enveloppe où tout est permis. Ces enveloppes ont été définies en faisant la soustraction des espaces déjà urbanisés, en considérant l'extension vers l'Ouest comme une contrainte pour les fonctions de centralités de Bordeaux (coût de déplacement, déséquilibre Est-Ouest), en définissant la forêt également comme un espace majeur de transition entre la côte touristique et la ville productive. Trois scénarios d'extension sont proposés (H30-H31-H32).

HYPOTHÈSE CONCERNANT LE DÉVELOPPEMENT DE L'AGGLOMÉRATION

H 32

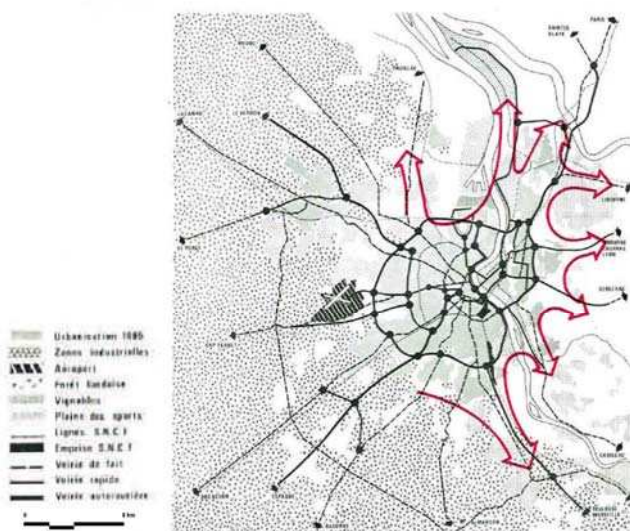


Figure 19 : Le rééquilibrage du développement métropolitain bordelais vers la rive droite de la Garonne. Bordeaux Métropole d'Aquitaine - Livre blanc pour le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, Scénario de développement de la métropole bordelaise - Hypothèse 32 – p. 225 - Agence d'urbanisme et de recherche de l'agglomération de Bordeaux.

L'hypothèse H32 est jugée la plus recevable, compte tenu des avantages qu'elle comporte. Mais elle est aussi jugée complexe par le caractère excentré des services et du périmètre central de la CUB tourné vers la rive gauche. Les avantages recensés sont les suivants :

- L'utilisation des axes majeurs (A61, A62, rocade de la rive droite),
- Proximité de l'environnement industriel,
- Extension des ZUP vers l'Est,
- Possibilité plus grande offerte à l'habitat individuel (sur le plateau de l'Entre-Deux-Mers),
- Facilité des liaisons vers le centre,
- Variété dans l'architecture favorisée par la diversité du site.

Les auteurs ont eu le souci de proposer une vision de l'aménagement « *sans trop s'opposer aux comportements traditionnels* ». Ils admettent que le périmètre de la CUB représente un frein à cette hypothèse. Il existe bien une confrontation entre les visions techniques des aménageurs et les réalités de la gouvernance locale quant au devenir de l'agglomération.

Il ressort de cet ouvrage, une absence quasi-totale des paramètres environnementaux. On peut affirmer qu'il n'existe alors aucune base de réflexion pour infléchir une politique environnementale (hormis les enjeux liés aux services - parcs sportifs, espaces verts...) et encore moins de réflexion paysagère. L'approche est basée sur une vision fonctionnaliste des espaces et sur l'application de normes. Leur calcul et leur estimation, en prévision de l'évolution de la population montre des dualités fortes entre la bonne application des mesures suggérées et l'intérêt d'une croissance démographique forte, en lien étroit avec un développement économique attendu.

Les auteurs souhaitent un développement centré sur l'axe fluvial en rééquilibrant l'Est de l'agglomération, dans un souci de convergence des potentialités économiques et des dessertes viaires. De nombreuses alternatives économiques sont attendues, le projet proposé vise donc à positionner l'agglomération en capacité de les accueillir. Le livre blanc conduit à mettre en œuvre une politique de développement économique et démographique basée sur la croissance métropolitaine d'une capitale régionale (schéma de développement récurrent à cette époque, puisque Bordeaux faisait partie des huit métropoles d'équilibre instaurées par l'Etat). En conclusion, les auteurs suggèrent un développement évitant la création de villes nouvelles et l'optimisation des ressources foncières locales afin de garder et développer au maximum les activités dans l'agglomération. Il y est également évoqué le confortement et le développement des villes périphériques qui permettront l'extension urbaine et présenteront ainsi « *l'avantage des villes nouvelles sans les inconvénients* ».

D'autres études complémentaires (AUCUBMA, 1971) ont été réalisées pour préciser la méthode engagée visant à définir un optimum de consommation des sols jusqu'en 1985, puis à rechercher les possibilités d'extension, au-delà du périmètre du SDAU. A cette date, les auteurs constatent que le développement urbain est essentiellement réalisé vers l'Ouest malgré l'occupation nouvelle des coteaux de la rive droite. Mais des « blocages » sont également identifiés à ce développement. La couronne Ouest est ceinturée d'espaces forestiers et viticoles, mais aussi d'industries (l'aéronautique) et de grands équipements (aéroport de Mérignac) qui constituent un frein au développement urbain. L'étude visera donc quasiment pour chaque commune, à identifier les potentialités de développement en ne négligeant aucune possibilité. Les freins

identifiés étaient essentiellement composés de contraintes techniques (assainissement, qualité des terrains...) rendant les solutions d'urbanisation onéreuses. Le modèle de développement radioconcentrique excentré est alors remis en question.

Il ressort de leur analyse trois schémas de développement synthétisés ci-dessous (AUCUBMA, 1971, pp.19-20) :

- A. Un schéma conduit par la nécessité d'étendre l'agglomération le long des axes de développement économique. Un des objectifs est d'équilibrer le développement de l'agglomération vers le Sud, le Nord et l'Est.
- B. Un schéma basé sur la concentration industrielle sur l'agglomération à proximité immédiate de la ville, l'habitat serait localisé dans les communes telles que Blanquefort et Bruges afin d'éviter un éparpillement vers Pauillac, Le Verdon, etc.
- C. Un schéma moins basé sur les dynamiques économiques, mais plutôt sur une approche radioconcentrique visant à :
 - limiter les impacts négatifs comme le développement digital vers le Sud-Ouest (une coupure est programmée pour sauvegarder la forêt) en acceptant le principe des villes nouvelles ;
 - arrêter la poussée urbaine vers l'Ouest qui serait trop proche de l'aéroport et des industries de l'aérospatiale limitant ainsi leur développement ;
 - maîtriser les différentes poussées par un très ferme aménagement ordonnateur particulièrement sur la rive droite.

Cette étude, comme la précédente, n'a intégré aucune considération environnementale ou paysagère pour asseoir une analyse ou un discours autre que celui basé sur l'optimisation du couple économie-territoire.

III.3 - Le SDAU de l'agglomération bordelaise de 1980 – une politique des espaces verts au bilan mitigé

Malgré les travaux démontrant les processus d'étalement urbain, les scénarii adoptés ne constituent pas une réponse adaptée à cette problématique.

L'actuel SD 2001 de l'agglomération bordelaise est issu de la révision du SDAU élaboré entre 1972 et 1975 et qui fut approuvé le 6 mai 1980. Lancé en octobre 1972 par arrêté des Préfets de région et de département, son élaboration a été confiée à une commission locale d'aménagement et d'urbanisme (CLAU) en 1973. Cette commission était gérée par Jacques Chaban Delmas, alors président de la CUB. Elle comprenait cinq sous commissions (« démographie et emploi », « vocation des sols », « équipements », « transports », « finances »). Le périmètre d'origine comprenait 96 communes dont 27 appartenant à la CUB. Il aura fallu huit années de conflit Etat/Collectivités avant l'approbation du SDAU en 1980.

Le SDAU a été conçu par étape. Les premiers éléments relatifs aux prévisions de développement démographique et économique ont été produits en 1973, dans le cadre du Schéma d'Aménagement de la Métropole Bordelaise, approuvé en Conseil d'Etat la même année. Le parti d'aménagement et sa justification ont aussi été préalablement réalisés en 1973.

Le SDAU 1980 (DDE de la Gironde, 1980) n'affichait directement aucune politique de paysage, mais évoquait la question de la préservation des paysages remarquables en relation avec une politique des espaces verts qui associe :

- Espaces verts privés : agriculture et forêt ;
- Espaces verts publics : parcs et jardins.

L'ensemble de ces espaces verts était considéré comme une « *aménité publique* », contribuant directement à la qualité du cadre de vie et pouvant être quantifiée en termes de superficie moyenne par habitants.

III.3.1 - La politique des espaces verts : une ambition sans visée opérationnelle

Cette politique d'espaces verts s'inscrivait dans la continuité de l'étude réalisée en 1972 par l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Bordelaise, pour « une politique de l'environnement dans Bordeaux et l'agglomération bordelaise », sous-titrée « Espaces Verts » (Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine, 1973). Elle effectuait un recensement des espaces verts publics et privés en vue de leur protection dans le cadre de l'élaboration du futur SDAU. Elle donna lieu en 1976 à un colloque (Agence d'urbanisme pour la CUB, 1976) sur les thèmes croisés des coulées vertes dans le SDAU et le POS, et de l'environnement forestier des grandes agglomérations. Les auteurs ont insisté sur l'importance de l'inventaire dit « qualitatif », et qui révèle le statut (parc, jardin, place plantée) des espaces. Mais il ne réalise pas d'état des lieux, ni en terme de pratiques, ni en terme de qualités spatiales ou urbaines. Il s'intéresse aux espaces publics, et évalue le potentiel représenté par les grandes propriétés privées à l'échelle de l'aire du SDAU découpée en cinq grandes zones. Les besoins sont évalués à hauteur de 6 m²/habitants (ratio en nette baisse mais cohérent par rapport au document de 1969).

Cette moyenne permet de déterminer, à l'échéance 1985, le besoin total de la métropole en termes d'espace vert. Le calcul implique, en vingt ans, de doubler les superficies en « espaces verts » existantes.

Ce document de 1976 est très instructif et permet de mieux comprendre les fondements de la politique paysagère actuelle du SYSDAU. Il relate la prise de conscience d'un défaut de planification (une absence en fait) soulevé par la Loi d'orientation foncière de 1967. L'urbanisation s'est étendue sur la métropole durant les années 60-65, selon le développement de grands programmes sur la rive droite, sur Talence, sur le quartier du Lac à Bordeaux-Nord, etc. Les communes périphériques se développent également en étendant leur urbanisation sur les espaces boisés et forestiers (Saint-Médard en Jalles, Mérignac, Saint-Aubin, Le Taillan, Pessac, Gradignan, Villenave d'Ornon)¹⁹⁹ dans le cadre notamment, du développement industriel de l'agglomération. Compte tenu de leur topographie, les coteaux restent relativement préservés de ce phénomène d'urbanisation. Face à ce constat, la nécessité d'entreprendre une réflexion en matière de planification paraît nécessaire aux yeux des experts.

¹⁹⁹ Cf. chapitre I in - Agence d'urbanisme pour la CUB, "Les coulées vertes dans le SDAU et les POS. Environnement forestier des grandes agglomérations. Colloque de Bordeaux", Communauté urbaine de Bordeaux, Rapport du colloque "Environnement forestier des grandes agglomérations. 26-28 Avril, 1976, 44 p.

L'analyse des modes d'urbanisation conduit à identifier deux familles de « zones naturelles » :

- « **les zones naturelles périurbaines** » : elles sont identifiées au droit des secteurs viticoles et sylvicoles. En 1976, les auteurs identifient 6.000 hectares forestiers ayant muté vers l'urbanisation sur les 35 dernières années au sein de la CUB.

- « **les zones naturelles dans le tissu urbain** » : elles sont le résultat des modes d'urbanisation linéaire inféodés aux axes de déplacement. Le diagnostic établi à l'époque évoque des documents d'urbanisme qui « **laissaient entre les zones d'urbanisation des zones de discontinuité dites zones rurales ayant un règlement bien particulier** ». Ces règles n'auraient pas été appliquées ou ont été jugées trop laxistes. Le résultat observé a été un « **grignotage des franges** » et « **le mitage de l'intérieur de la zone** ». Une étude du CERAFER²⁰⁰ en 1971 conduit au calcul d'une diminution de 3 à 4% chaque année des surfaces agricoles au sein de la CUB, soit 500 hectares par an. En 1973, les acteurs locaux produisent un schéma des espaces naturels, dans lequel l'appellation « coulées vertes » remplace les « zones naturelles dans le tissu urbain ».

Cette analyse de l'évolution des espaces nommés « naturels » à cette époque a conduit à la formulation de deux objectifs majeurs en matière d'organisation de l'espace :

- « **permettre l'implantation optimale des populations et des activités nouvelles, en tenant compte des équipements existants et des possibilités d'en créer des nouveaux** »,
- « **préserver au maximum l'environnement et, au besoin, l'améliorer, notamment par la création d'espaces verts dans le tissu urbain** ».

Cette définition d'objectifs est mise en œuvre selon « **une démarche visant à définir, à long terme, les zones qu'il est souhaitable de conserver en leur état naturel, quelque puisse être finalement le développement économique ou démographique de l'agglomération** »²⁰¹. Les zones restantes et leur affectation sont étudiées en tenant compte des besoins en équipements.

Il y a donc deux niveaux d'enjeux qui sont définis en 1976 :

- un enjeu majeur de préservation des espaces naturels, au sens strict de la protection, dont les fonctions reconnues sont relatives à l'économie territoriale (agriculture et sylviculture), à la dimension sanitaire par la préservation d'une certaine qualité de l'air, à une dimension esthétique (effet de « rupture avec la monotonie minérale des villes » et au cadre de vie (par les usages de détente en tant qu'espaces ouverts au public).
- un enjeu de mise à disposition foncière pour l'implantation d'équipements.

Pour remplir ces fonctions, ces espaces naturels doivent être introduits au cœur de la ville. C'est dans cette perspective que la notion de « coulée verte » apparaît comme un élément structurant de la politique d'espaces verts de l'époque. La notion de paysage reste très peu employée. Trois catégories d'espaces émergent du scénario élaboré en 1973 :

²⁰⁰ CERAFER : Centre national d'études techniques et de recherches technologiques pour l'agriculture, la forêt et l'équipement rural (ancien CEMAGREF).

²⁰¹ Cf. chapitre II1, page 7 - Agence d'urbanisme pour la CUB, "Les coulées vertes dans le SDAU et les POS. Environnement forestier des grandes agglomérations. Colloque de Bordeaux", Communauté urbaine de Bordeaux, Rapport du colloque "Environnement forestier des grandes agglomérations. 26-28 Avril, 1976, 44 p.

- Les « **espaces périurbains** » (massifs forestiers, vignobles, sites divers et notamment ceux de l'Entre-Deux-Mers),
- Les « **coupures vertes** » (coulées vertes) entre les différentes zones agglomérées, en s'appuyant sur la circulaire interministérielle du 8 février 1973 relative à la politique des espaces verts qui a signalé ces emprises comme appartenant à des équipements collectifs irremplaçables, la nécessité de sauvegarder ceux qui existent et d'en créer de nouveaux.
- Les « **espaces verts ou libres** » (espaces verts urbains) à l'intérieur de l'agglomération.

Intégrée dans le volet orientation du SDAU, cette politique des espaces verts s'appuie sur un schéma d'aménagement des espaces naturels reconnu comme constituant « **un des éléments structurants du cadre de vie** ». Il s'appuie sur la définition de trois catégories d'objets de prescriptions particulières suivantes.

III.3.1.1 - Les espaces périurbains : un territoire de projet sans contrainte

Sur les espaces périurbains, une protection de « la forêt, du vignoble et des divers sites » est engagée selon les options suivantes :

- Une croissance respectant les perspectives de développement inscrites dans les documents *ad-hoc* ; en protégeant les massifs boisés, des sites et secteurs à protéger ou à valoriser pour leur qualité paysagère, voire leur valeur agricole ;
- La croissance des bourgs le long des axes ne doit pas être démesurée. Les raisons invoquées sont relatives aux dépenses coûteuses d'équipements ou d'exploitation ;
- L'objectif d'éviter une urbanisation diffuse ou anarchique jugée « dommageable » pour les sites et les paysages. Des raisons de dépenses d'équipement sont aussi invoquées, ainsi que des problèmes d'exploitation forestière ou agricole (remembrement) ;
- Le souci d'optimiser la rentabilité des équipements collectifs.

La mise en œuvre de ces objectifs est assurée lors de l'élaboration du zonage des POS, par la définition des zones constructibles (« **des zones urbaines, ou destinées à une urbanisation future** ») et inconstructibles (« **des zones à protéger pour la valeur agricole des terres ou le caractère du site** »)²⁰². Ces prescriptions conduisent à une localisation spécifique des ZAC dans les secteurs de zones urbaines ou d'urbanisation future. Les territoires non couverts par des documents d'urbanisme sont l'objet de simples prescriptions concernant les conditions de desserte des constructions par les réseaux (canalisations d'un diamètre minimal non précisé et à moins de 600 mètres d'un transformateur). Les préconisations sont plus draconiennes, en n'autorisant les ZAC et lotissements que de faible ampleur ou en continuité des bourgs existants.

L'analyse de ce type de préconisation et leur formulation atteste de deux points importants dans le cadre d'une application du SDAU aux POS :

²⁰² Cf. p.14, chap. III.1.2, DDE de la Gironde « SDAU de l'agglomération bordelaise. Rapport général. Approuvé par décret n°80-333 du 6 mai 1980 », 1980, 136 p.

- Une imprécision sur la définition de la prescription avec des formulations au conditionnel et l'absence de critères de mesures (indicateurs – valeurs seuils territorialisées...).
- L'application sur un territoire très vaste de prescriptions peu encadrées. Ainsi formulées, elles favorisent une urbanisation par mitage, dynamique préalable du phénomène d'étalement urbain.

III.3.1.2 - Les coulées vertes : des objectifs de préservation contradictoires

Les coulées vertes définies en 1973 sont finalement traduites en 1980, laissant libre cours à leur consommation dans cet intervalle. Malgré l'ambition affichée, un décalage important apparaît entre leur niveau de définition et les mesures finalement adoptées.

Les coulées vertes « *répondent au désir de préserver les espaces naturels qui subsistent entre les axes routiers actuels et le long des axes routiers futurs, afin d'éviter que l'urbanisation ne se poursuive en tache d'huile et n'aboutisse à une énorme concentration minérale* »²⁰³.

L'objectif et la fonctionnalité de la mesure sont clairement explicités : « *La fonction essentielle de ces zones consiste à conserver la discontinuité entre les différents secteurs de la zone agglomérée. A ce titre, elles doivent être considérées comme des équipements structurants* »²⁰⁴. Le terme de « coupure verte » a été préalablement employé puis remplacé par celui de « coulée verte ».

²⁰³ Définition fournie en page 14, chapitre III, DDE de la Gironde, "SDAU de l'agglomération bordelaise. Rapport général. Approuvé par décret n°80-333 du 6 mai 1980", 1980, 136 p.

²⁰⁴ Cf. p.14, titre III,- *op. cit.*

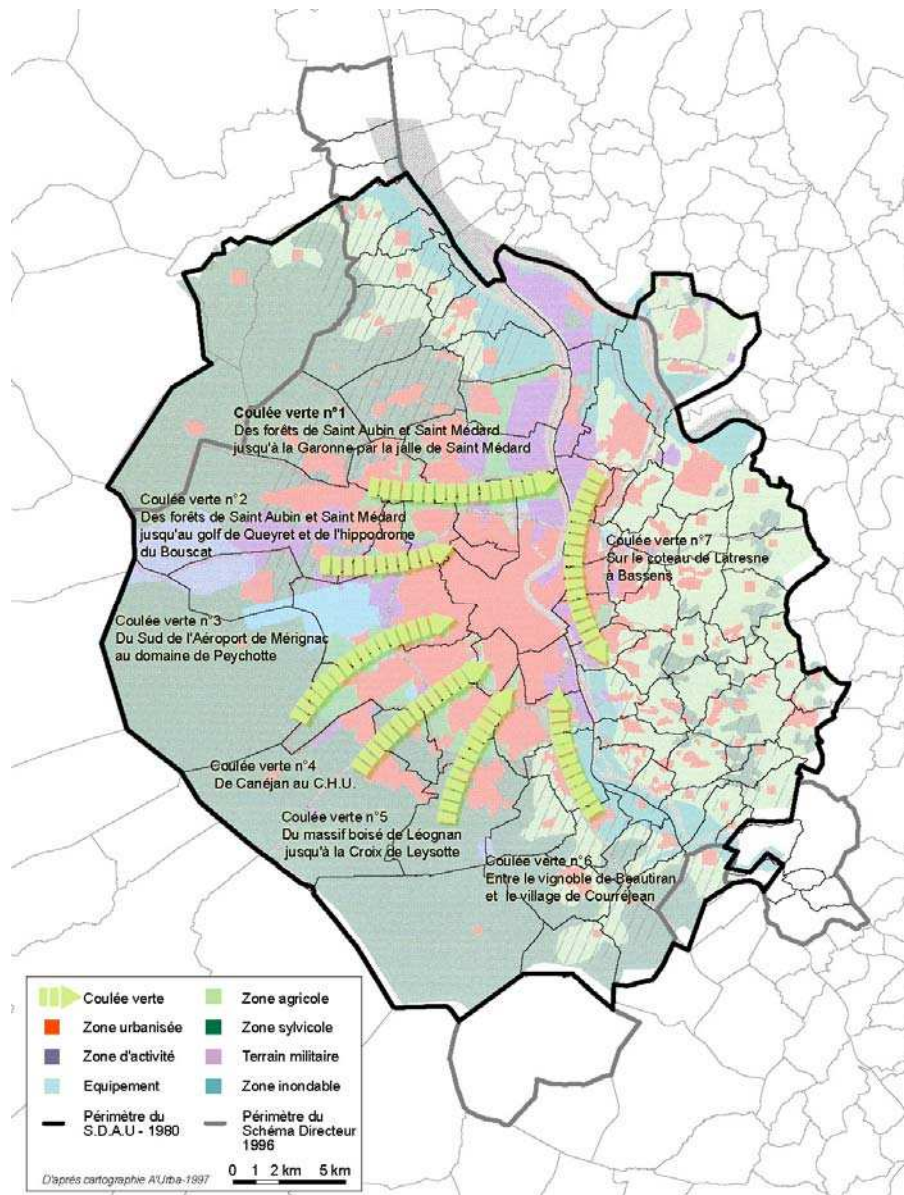


Figure 20 : Les coulées vertes du SDAU de 1980 – horizon 2000. Carte recomposée selon les données du SDAU (E. Bonneau, 2008).

Ces coulées vertes représentaient des espaces de transition entre le périurbain et la ville dense. Leur conservation était due à la concentration de l'urbanisation le long des axes de communication, de sorte que leurs interstices étaient restés occupés par l'agriculture essentiellement (urbanisation en doigts de gants).

Sept coulées vertes sont identifiées en 1973 (cf. annexe 3, pp.9-12). La carte du SDAU de 1980 présentée en figure 21 (p. 165) ci-après, en illustre le principe. Mais elles ont été spatialement mieux définies dans le cadre du schéma des espaces verts :

- 1- Sur un axe Est-Ouest : des forêts de Saint-Aubin et Saint-Médard jusqu'à la Garonne par la jalle²⁰⁵ de Saint-Médard. Cette coulée verte est l'une des plus complexes et composites. Elle comporte l'ensemble du

²⁰⁵ Nom donné aux ruisseaux et rivières qui drainent la partie Ouest de l'agglomération selon une très faible déclivité ; ce qui entraîne par endroit une hydromorphie des sols et la présence de zones humides.

bassin versant de la jalle, contenant un vaste espace de marais et de zone maraîchère par la qualité sédimentaire des sols. Les fonctions qui lui sont attribuées sont :

- une protection des sources par une zone *non aedificandi*.
- une zone de maintien des activités maraîchères entre le CD1 et le CD 108,
- le lac et la plaine des sports de Bordeaux-Nord.

Il est à noter qu'à cette époque, le schéma prévoit le développement d'une zone portuaire sur le lieu-dit de Grattequina (commune de Parempuyre). Ce projet inscrit en 1973 sera rendu obsolète à la même date, suite à la crise pétrolière.

- 2- Sur un axe Nord-Ouest/Sud-Est : des forêts de Saint-Aubin et Saint-Médard jusqu'au complexe sportif du golf de Queyret et de l'hippodrome du Bouscat. Les auteurs du document comptent sur la protection des sources et le respect des servitudes isophoniques de l'aéroport. Il est tout de même prévu la création « d'activités industrielles vertes » au droit de l'actuelle N215 et du raccordement à la rocade. Cette formule laisse la voie à toute interprétation possible des capacités d'urbanisation ;
- 3- Sur un axe Est-Ouest : du Sud de l'Aéroport de Mérignac au domaine de Psychotte sur la commune de Pessac ;
- 4- De Canéjan au Centre Hospitalier Universitaire ;
- 5- Sur un axe Nord-Sud, du massif boisé de Léognan jusqu'à la Croix de Leysotte, en limite de Talence et Villenave d'Ornon ;
- 6- Sur la rive Gauche de la Garonne entre le vignoble de Beautiran et le village de Courréjean sur la commune de Villenave d'Ornon ;
- 7- Sur la rive droite de la Garonne, le coteau de Latresne à Bassens.

Sur ces espaces, l'aménagement d'équipements de loisirs ou collectifs et la préservation de l'activité agricole sont autorisés. L'urbanisation résidentielle y est admise sous réserve du « ***maintien de l'aspect et de la fonction de la coulée verte*** ». De ce fait, le processus de grignotage de la coulée est inscrit implicitement dans les mécanismes de mutation foncière.

III.3.1.3 - Les espaces verts urbains : la proximité au service des habitants

L'objectif était la mise à disposition pour chaque habitant d'un espace vert à moins de 500 mètres de son domicile. Les POS devaient alors prévoir :

- Le maintien et la création d'espaces verts publics,
- La préservation de toutes les propriétés urbaines publiques et privés présentant un caractère de parc.

Le Programme d'Action Foncière de la CUB devait permettre de traduire sur le terrain les options retenues par le SDAU. En complément des dispositions réglementaires intégrées dans les PLU, un programme

d'acquisition foncière pour la réalisation des équipements planifiés avait ainsi été engagé avec la participation de l'Etat.

Le graphe d'objectif du SDAU de 1980 est fourni en annexe 4 (pp.13-15).

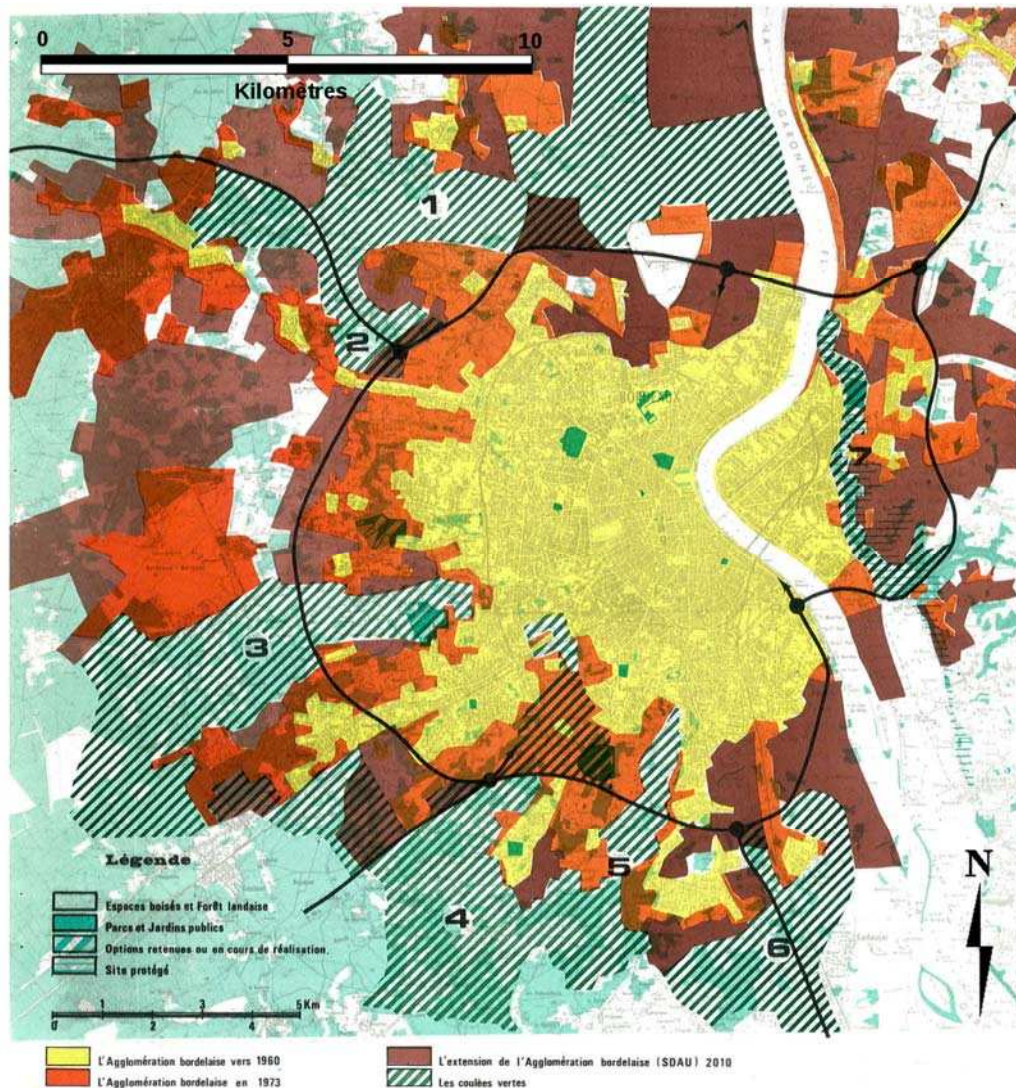


Figure 21 : L'objectif ambitieux de préservation des coulées vertes. Extrait cartographique du SDAU de 1980 – Les espaces verts. Agence d'urbanisme.

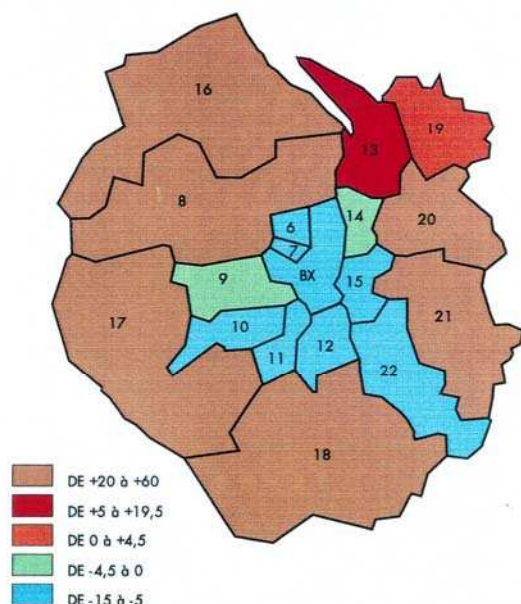
Bien que définis assez précisément, ces objectifs de préservation ne sont pas assortis d'orientations suffisamment précises. L'analyse historique de la consommation des sols montre qu'une grande partie de ces coulées vertes contenait des constructions structurantes (services) et étaient déjà fragmentée (Cf. annexe 3, figures 2 et 3, pp. 11-12).

III.3.2 - 1989 - Une première évaluation critique : la disparition des coulées vertes

En 1990, l'A'Urba remet une évaluation de l'efficacité des politiques d'aménagement du SDAU (Bernard J.C., 1990). Elle met en rapport, point par point, les objectifs énoncés et les résultats obtenus. Une deuxième étude en 1995 a complété les analyses de 1990 (A'Urba, 1995).

Cette évaluation a montré, notamment, le déséquilibre et la sous-estimation de l'évolution de la population. La carte en figure 22 illustre les dynamiques très importantes de développement de la population sur les zones périurbaines, et l'exode sur les communes centres en particulier.

POPULATION : ECARTS PREVISIONS 1985 - RGP 1990



SECTEURS	RESULTATS R.P. 90	PREVISIONS S.D.A.U. 1985	RESULTATS MOINS PREVISIONS	
			Valeur absolue	Pourcentage
			1 à 7	240.627
8	74.900	62.000	- 12.900	20,8
9	57.273	59.000	1.727	- 2,9
10	51.055	58.000	6.945	- 12,0
11	56.212	64.000	7.788	- 12,2
12	48.213	53.000	4.787	- 9,0
13	15.533	14.000	- 1.533	11,0
14	33.905	35.000	1.095	- 3,1
15	46.568	55.000	8.432	- 15,3
C.U.B.	624.286	680.000	55.714	- 8,2
16	22.877	17.000	- 5.877	34,6
17	31.355	22.000	- 9.355	42,5
18	28.757	22.000	- 6.757	30,7
19	13.465	13.000	- 465	3,6
20	19.356	13.000	- 6.356	48,9
21	19.260	12.000	- 7.260	60,5
22	19.701	21.000	1.299	- 6,2
HORS C.U.B.	154.771	120.000	- 34.771	29,0
S.D.A.U.	779.057	800.000	20.943	- 2,6

Figure 22 : Les écarts d'évolution de la population entre les prévisions de 1985 et les données RGP de 1990 – Analyse comparative SDAU et situation actuelle – A'Urba – 1995 – pp. 14, 15.

L'analyse est sans concession et présente clairement les problèmes de cohérence de la planification. Si les orientations semblent constituer une politique environnementale, les commentaires de l'étude annotés ci-dessous permettent de mieux saisir leur finalité et surtout leur efficacité :

« Avant même de s'attacher à mesurer les décalages par rapport à cette « profession de foi », le problème se pose beaucoup plus en terme de philosophie : prétendre que la protection de l'environnement sera le souci majeur en dépit du développement économique et démographique, alors que le pari n'a pas été tenu en l'absence desdits développements, est une hypocrisie qui ne peut permettre d'aborder sereinement la mise en œuvre de la révision du schéma directeur. La prise en considération de l'environnement est un paramètre à intégrer dans toutes perspectives d'aménagement, mais il ne doit pas être une tarte à la crème ; les espaces naturels que l'on souhaite conserver doivent être affectés et gérés, ce qui est loin d'être le cas des coulées vertes du SDAU, avec pour conséquence leur grignotage permanent » (Bernard J.C., 1990, p. 12).

La critique met en jeu l'absence de conduite des orientations particulières des coulées vertes, qui a conduit à leur diminution par leur urbanisation. De fait, la préservation de ces coulées vertes ne s'inscrivait dans aucun projet global et répondait au simple objectif quantitatif de « mise à disposition d'espaces verts » sans déclinaison opérationnelle.

La figure ci-dessous témoigne d'un processus d'étalement urbain généralisé.

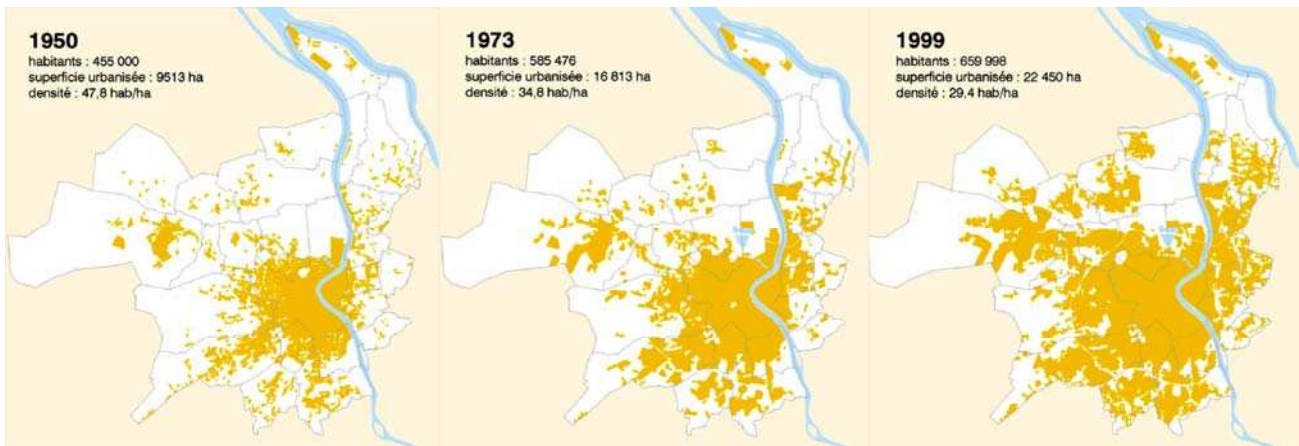


Figure 23 : Projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Les enjeux de développement et de qualité urbaine pour la Communauté urbaine de Bordeaux – p.11 - PLU de la CUB – 2006.

La carte tirée du document de 1995 (figure 24), illustre le phénomène de mitage des espaces naturels et agricoles sur la frange urbaine dense. La comparaison entre les orientations du SDAU et l'application dans les POS témoigne des difficultés de mise en œuvre de politiques intercommunales dans les anciennes procédures de POS. D'autant qu'à cette époque, la relation entre ces deux documents était établie selon un rapport de conformité.

L'évaluation de la mise en œuvre du Schéma d'aménagement des espaces naturels, effectuée ainsi au seul regard de la préservation des coulées vertes, dresse un bilan mitigé. Certaines coulées apparaissent relativement préservées : coulées vertes n°1, 5 et 7, d'autres plus touchées par l'urbanisation : n°3 et 4, les dernières, n°2 et 6 ayant totalement disparu (cf. annexe 3, pp.9-12).

Cette évaluation s'appuie sur le Plan Vert (Cruege B., 1997), qui a permis de mesurer l'évolution du couvert végétal sur 39 communes de l'agglomération entre 1976 et 1986. Elle fait ainsi apparaître « ***l'obsolescence de la notion de coulées vertes*** » gagnées par le « mitage » urbain ; et l'enjeu de préservation des espaces périphériques de vignes et de forêts soumises à l'urbanisation.

De manière générale, la non-conformité des POS avec le SDAU a conduit à une urbanisation en frange des coulées vertes et à leur effacement progressif. Il apparaît ainsi que le maintien de ces coulées vertes a été « ***l'une des options qui fut la plus difficile à traduire dans le POS en terme de limite*** » (p.8). Leur maintien n'a pu être assuré que par la présence d'équipements publics et de zones de protection clairement définies ; l'agriculture n'ayant pas offert la résistance espérée à la pression urbaine (Bernard J.C., 1990, op. cit.).

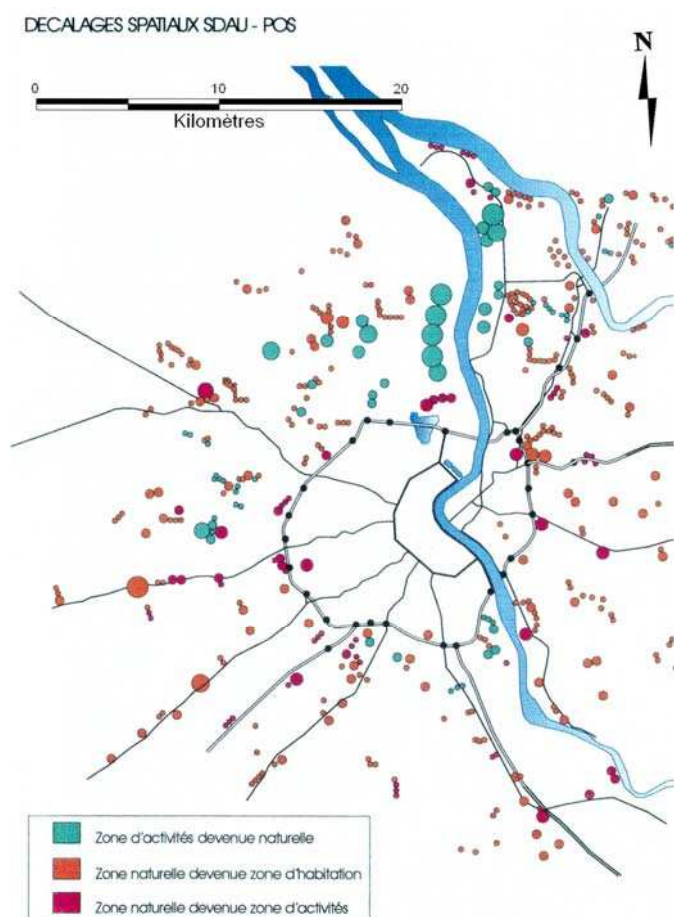


Figure 24 : Les décalages entre les prévisions de constructibilité et les zones réellement construites. Source: A'Urba, "Analyse comparative S.D.A.U., situation actuelle", 1995, p.20.

Ce constat est également vérifié en ce qui concerne la préservation des espaces naturels de l'agglomération. Au-delà des prescriptions du SDAU, la déclinaison dans les POS et celui de la CUB en particulier présente de nombreuses carences qui ont porté un préjudice important dans la maîtrise des limites entre ces espaces naturels et le développement urbain. Cette observation repose l'éternel débat du mode de développement sélectionné et des priorités ou des choix formulés par les décideurs (Ranouil S., 1995; 1999).

Suite aux constats critiques de l'A'Urba sur les effets de la politique du SDAU approuvé en 1980, la révision s'est engagée dès le début des années 1990. Il apparaît alors nécessaire de rénover ce premier schéma élaboré entre 1973 et 1975 sous la maîtrise d'ouvrage de l'Etat, car, « *dès sa mise en application, le SDAU s'est trouvé obsolète pour certaines de ses orientations, en regard d'un décalage marqué entre les réalités économiques et locales des années quatre-vingt et les choix de développement décidés dix ans plus tôt, avant le premier choc pétrolier de 1974* » (A'Urba, 2000).

L'analyse du rythme de consommation des coulées vertes pour l'urbanisation montre deux aspects importants des conditions dans lesquelles cette orientation a été définie (cf. annexe 3, figure 2, p.11).

Le premier est relatif au rythme de consommation des coulées vertes. Les tableaux de l'annexe 3 (graphique 4 et 5, p.10) montrent que le rythme de construction était déjà engagé dans les coulées vertes avant l'approbation finale du SDAU de 1980. Essentiellement destinées au logement, les constructions se sont accélérées dès 1980, pour atteindre un pic dans l'intervalle 1984-1987 et connaître une forte baisse par la suite, tout en conservant un rythme régulier jusqu'aux années 2000. Une inversion dans la construction se

constate à partir de 2002 où l'essentiel de la construction en matière de surface consommée est destiné à l'activité.

Le second porte sur la pertinence de l'orientation. Il s'avère que les acteurs du SDAU 1980 se sont lancés dans la définition d'une orientation sans pertinence opérationnelle. Si les coulées vertes avaient déjà été consommées pour partie, elles contenaient des établissements de services publics (enseignement, hôpitaux, écoles...) autour desquels l'effet de polarisation était certain ou du moins prévisible. Dès lors, cette orientation sur les coulées vertes était vouée à l'échec dès sa naissance (Cf. annexe 3, fig. 3, p.12).

Ainsi, se pose la question des modalités de formulation des orientations. Car, soit nous considérons que les bons leviers d'action n'avaient pas été identifiés, soit que l'orientation n'engageait que ceux qui y croyaient ; ou encore, que la définition d'une coulée verte revêtait une signification autre qu'un espace essentiellement non bâti. Quoi qu'il en soit, cette observation pose deux questions :

- les orientations vertueuses répondent aux impératifs réglementaires et vont satisfaire les acteurs revendiquant la protection de l'environnement et des paysages. Elles rassurent les partenaires et constituent une réponse à des attentes sans que leur effectivité soit garantie. Ce qui a fait l'objet de reproches par la suite, lors de la réalisation du SD 2001.
- L'absence de tout cadre de suivi, de pilotage et d'évaluation constitue le contexte de l'inefficacité de l'orientation.

III.4 - Naissance d'une politique des paysages fondatrice : le schéma directeur de 2001

La révision du SDAU de 1980 est l'occasion pour l'action publique locale de s'affirmer et d'utiliser les ressources paysagères de son territoire pour favoriser une vision commune des enjeux de la métropole. La constitution du SYSDAU en 1996 marque un nouvel échelon politique et administratif de la planification territoriale. Cette étape caractérise une autonomisation des acteurs locaux, dans un dispositif où l'Etat ne guide plus directement les stratégies d'aménagement.

III.4.1 - La légitimité paysagère du SYSDAU

L'identification des problématiques débute dès la phase de mise en révision du document. Les premiers éléments apparaissent en 1997 dans le cadre d'une phase dite de « bilan/diagnostic » (A'Urba, 1997) et en juillet 1998 dans le cadre d'une étape de validation (A'Urba, 1998a). Le syndicat enregistre la même année (décembre) un principe de définition des grandes orientations stratégiques (A'Urba, 1998b) et arrête le projet en juillet 2000. Alors que le document de cadrage pour les orientations paysagères est livré en 1999, l'essentiel des grands choix en matière d'aménagement est déjà formulé. Les orientations paysagères ont donc été insérées chemin faisant, dans un cadre préconstruit.

Le document des orientations stratégiques présente, parmi sept objectifs, celui de la « **préservation, de la mise en valeur ou de la restructuration des espaces naturels majeurs qui contribuent à son image de ville aérée, ainsi que les espaces producteurs de richesses traditionnelles que sont la vigne et la forêt** »

(A'Urba, 2008b, p.3). Ces sept objectifs seront repris tels quels dans le document d'orientation de 2001, seul le deuxième sera décomposé en deux objectifs pour atteindre au final les huit grands objectifs du SD 2001.

Les consignes en matière de rédaction apparaissent à ce stade :

« Le rapport général de présentation devra exposer et argumenter la politique d'aménagement et de développement souhaitée par les élus et la stratégie définie à cet égard. De ce point de vue, il devra :

- *Expliciter les orientations spatialisées ainsi que les conditions générales d'extension et d'utilisation de l'espace, en précisant les conditions d'interprétation des documents graphiques ;*
- *Exposer les orientations non spatialisables, traduisant notamment la stratégie économique, des démarches urbaines d'ordre qualitatif ou des partenariats à encourager ou à mettre en œuvre. Il devra préciser également les conditions de son suivi et les liens entre schéma directeur et POS »,* (A'Urba, 1998b, p.5).

Les auteurs accordent davantage d'importance au document écrit qu'aux documents graphiques. Ces documents graphiques sont dénommés « schémas » et non plans, afin de signifier qu'ils identifient un mode d'occupation dominant que les POS auront eu à « *préciser et décliner ensuite selon les conditions et les nécessités locales, dans l'application de la règle de compatibilité* » (A'Urba, 1998b, p.6). Ils n'ont donc qu'une valeur indicative.

La structure du document est représentée dans le tableau ci-dessous.

structure document	contenu sommaire	typologie d'évaluation
1ère partie	<i>Pourquoi réviser le Schéma directeur ?</i>	utilité de la politique
2è partie	<i>Les atouts à valoriser et les problèmes à résoudre</i>	identification des besoins, pertinence des orientations
3è partie	<i>Les objectifs retenus</i>	pertinence et cohérence
4è partie	<i>Les principes généraux d'aménagement</i>	cohérence - impacts - moyens
4.1	<i>- hypothèses d'évolution démographique</i>	analyse impact sur droits à bâtir
4.2	<i>- orientations stratégiques</i>	analyses politiques sectorielles - cohérence - impact indirect (+ théorie d'action sur orientations paysagères)
4.3	<i>- les conditions de mise en <input type="checkbox"/> uvre du développement urbain et les contraintes</i>	analyse politiques sectorielles - cohérence - impact
5è partie	Contenu et mise en <input type="checkbox"/> uvre	analyse des moyens et des méthodes de conduite de l'action

Figure 25 : Structure argumentaire du rapport de présentation du SD 2001 et projection des angles d'évaluation - D. Labat - 2009.

Nous avons structuré notre analyse de la politique paysagère en fonction du contenu du document. La colonne « contenu sommaire » reprend fidèlement les intitulés du document. Les angles de l'évaluation sont utilisés pour chacune des parties en fonction de leur contenu.

- La déclaration de légitimité « paysagère » du SD 2001

La justification de l'intervention paysagère apparaît dès le début du document (SYSDAU, 2001), dans les premières et deuxième parties. Les premières lignes font référence à l'évaluation réalisée par l'A'Urba sur la mise en œuvre du SDAU de 1980. Les acteurs notifient en avoir pris conscience et s'inscrivent dans une démarche de capitalisation de l'expérience :

Pour justifier la révision, les acteurs soulignent les constats suivants :

- *« Une urbanisation périphérique importante,*
- *Une perte de valeur de la centralité urbaine de la ville de Bordeaux,*
- *Les coulées vertes surtout à l'intérieur de la rocade ont de ce fait subi la pression de l'urbanisation qui s'est exercée autour des axes les plus importants de circulation», le développement commercial « a induit une désaffection des centres-villes [...] en faisant également souvent évoluer les paysages urbains qui ont été le support à son développement (problème du traitement et de l'image des entrées de villes) » p.16.*

Parmi les quatre enjeux identifiés dès le début du document, nous pouvons noter les deux premiers, significatifs de l'état d'esprit des concepteurs :

- *« l'enjeu majeur du développement durable de l'agglomération, qui passe à la fois par une maîtrise de l'urbanisation et par une gestion plus économe de l'espace,*
- *L'enjeu de la sauvegarde des grandes structures paysagères et viticoles et de la mise en valeur des patrimoines naturels »*, p.17.

La réponse aux enjeux trouve son cadre d'interprétation dans l'application réglementaire stricte selon le code de l'urbanisme. Nous retrouvons une partie de la formulation de l'article L121. Puis, l'état d'esprit donné à cette révision est clairement affiché :

« [...] Dès lors, l'enjeu de cette révision est bien d'assurer les conditions d'un développement durable de l'agglomération qui soit à la fois harmonieux sans ses équilibres - développement urbain, espaces naturels - et maîtrisé dans ses coûts de développement. Le nouveau schéma directeur devra déterminer de manière crédible les grandes orientations et les secteurs stratégiques du développement de l'agglomération à long terme. Cela suppose en la matière des choix politiques clairement définis en relation avec les différents partenaires publics et acteurs socio-économiques. Pour autant, il devra trouver une traduction réglementaire et spatiale qui permette une gestion quotidienne du développement local, tout en ne dérogeant pas aux orientations de développement jugées fondamentales par les élus », p.17.

Et qui est complété par l'affirmation d'un projet stratégique qui se veut opérationnel :

« L'évolution des sociétés urbaines contemporaines et des modes de vie doit ainsi aboutir à la définition d'une planification territoriale plus stratégique et moins normative pour les

vingt ans à venir, distinguant le provisoire du définitif et l'intangible de l'évolutif. Une telle planification stratégique doit viser un développement équilibré pour tous les territoires de l'aire métropolitaine et afficher un objectif d'opérationnalité pour résoudre les problèmes actuels et valoriser les atouts existants. Au sein des priorités qu'elle se donne, elle doit viser particulièrement la lutte contre l'exclusion sociale et la préservation des ressources naturelles. Elle doit donc être porteuse de cohésion urbaine et d'équité sociale et spatiale »
p.18.

Pour assurer ce rôle, le SYSDAU s'engage alors à « *assurer un suivi de la mise en œuvre des orientations retenues dans le Schéma directeur afin de pouvoir identifier et éventuellement intégrer dans une révision ultérieure les évolutions qui paraîtraient nécessaires ou les changements de priorités ou d'orientations qui seraient utiles pour l'agglomération* », p.19.

Cette volonté affirmée repose sur l'identification des atouts suivants, sur lesquels les acteurs s'appuieront pour composer le futur SD 2001:

- « *Un environnement naturel qui valorise directement la qualité de vie quotidienne de la ville ;*
- *Un environnement écologique intact, un large éventail de paysages ;*
- *La métropole bordelaise doit se présenter comme un ensemble organique composé d'un cœur urbain... et d'un arrière-pays naturel d'une extraordinaire richesse et diversité en relation avec des paysages variés ;*
- « *L'esprit* » voire la « *culture* » du vin est un ferment de renommée et de confiance ;
- *Les châteaux et les vignes... incarnent une recherche de qualité totale tant par l'engagement dans la protection de l'environnement que par le dynamisme des prestations commerciales ;*
- *Effet de séduction, cadre valorisant ;*
- *Le tourisme vini-viticole [...] le plus grand vignoble de vins fins du monde ;*
- *Il existe une véritable vocation touristique événementielle pour l'agglomération bordelaise ;*
- *Le tourisme vert et fluvial : évocation du Plan Garonne, du Plan Gironde, objectif de réappropriation du fleuve par les habitants,*
- *Le tourisme d'affaire : valorisation des atouts régionaux (espaces naturels, littoral, vin, gastronomie),*
- *Le tourisme urbain : Bordeaux ;*
- *[...] complémentarité entre structures spécialisées (palais des congrès, parc des expositions) et valorisation des atouts régionaux (espaces naturels, littoral, vin, gastronomie)»,* p.22.

Ces atouts s'organisent autour de six domaines²⁰⁶ dans lesquels le paysage tient une place importante :
« *L'agglomération entourée d'un environnement naturel* », « *le capital d'espace naturel est un atout qui*

²⁰⁶ « Une situation et un cadre géographique remarquable et diversifié », « une renommée internationale due à la vini-viticulture », « un potentiel touristique diversifié à renforcer », « un appareil de formation et de recherche reconnu et de grande qualité », « un tissu économique évolutif basé sur des PME innovantes », « un marché immobilier attractif », SD 2001, rapport de présentation, pp.22-26.

doit se faire connaître au même titre que l'historicité de son patrimoine ou l'excellence de ses vins », « *l'environnement écologique intact* », « *le large éventail de paysages et de lieux d'accueil* » font de la métropole bordelaise un territoire offrant « *toute sorte de possibilités aux populations et investisseurs désireux de renouveler leur cadre de vie* ». Le tourisme et la viti-viticulture sont des activités fortement liées à la qualité des paysages. En cela, le paysage devient un objet d'attractivité résidentielle ou économique (enseignement, entreprises, tourisme, production).

Cependant, les acteurs reconnaissent que des problèmes subsistent et auxquels le document sera censé répondre :

- « *Une croissance urbaine difficile à maîtriser,*
- *L'espace de métropolisation s'est développé au profit des secteurs périurbains alors que le cœur de la métropole et la ville centre, ont perdu de leur poids démographique ;*
- *Ce phénomène est lié à des mouvements d'installation ou de déplacement important de familles en périphérie, dus à la montée en puissance de l'accession à la propriété et du développement induit des lotissements à l'extérieur des centres anciens denses. Corrélativement, il faut noter la faible part du parc locatif et du locatif social de ces secteurs ;*
- *L'étalement de l'agglomération, tel qu'il s'est produit au cours des trois dernières décennies, à partir d'un tissu pavillonnaire périphérique prédominant aux faibles densités a induit des caractéristiques préoccupantes qui nécessitent une attention particulière sur certains aspects ;*
- *Une tendance à la différenciation spatiale et sociale en périphérie, posant à terme le problème du renouvellement du parc de la pérennité des équipements publics avec des carences dans le parc social locatif ;*
- *Une consommation importante d'espace en raison de faibles densités, disproportionnée avec l'accroissement démographique ;*
- *Un accroissement et un allongement progressif des déplacements, du fait de la grande stabilité résidentielle et de l'utilisation massive de la voiture particulière, pour tous les motifs de déplacement (travail, achats, loisirs...), même si les temps de trajet n'ont pas augmenté » p.27.*

Les éléments de choix relatifs à l'environnement et au paysage apparaissent dans l'objectif n°4, visant « **un développement appuyé sur l'amélioration et la valorisation du cadre de vie** », p.55. Dans les justifications du positionnement des acteurs, nous retrouvons des éléments de l'atlas de paysage puisqu'il y est précisé que « *l'aire métropolitaine doit se donner les moyens, au travers du nouveau SD 2001, d'une véritable politique en matière de paysage et d'environnement* » p.14.

Différentes options sont proposées parmi lesquelles certaines illustrent pour partie le sens donné au paysage en terme de planification :

- « *Confirmer ou intégrer la sylviculture, l'agriculture et la viticulture dans le processus de développement économique de l'aire métropolitaine, et pouvant participer aux coupures à l'urbanisation,*
- *Valoriser les espaces à fort potentiel touristique,*

- **Améliorer le cadre de vie dans les sites les plus urbains par une politique d'aménagement d'espaces publics de proximité (parcs et squares) établie selon un principe de continuité et de lieux** », p.55.

A la lecture des options proposées, deux cadres d'actions apparaissent et peuvent traduire une définition du paysage de la part des acteurs :

- Le paysage comme vecteur de développement économique, en valorisant le support économique (viticulture, agriculture et sylviculture) ou l'espace qui le caractérise (tourisme) dans une démarche de promotion et de soutien à l'activité sur le territoire,
- Le paysage support d'un projet urbain, que ce soit sur l'espace public de proximité, sur les berges du fleuve.

Le SYSDAU revendique le besoin « **d'une véritable politique en matière de paysage et d'environnement** » selon deux nécessités :

- « **améliorer la qualité de la vie des populations,**
- **Valoriser l'image et le paysage pour renforcer son attractivité à l'égard de ceux qui souhaiteraient s'y installer (hommes ou entreprises)** », p.55.

La comparaison de la note « PAC complémentaire paysage » de la DDE, transmise en juillet 1997 avec le document de diagnostic de juillet 1998 de l'A'Urba atteste de l'influence de l'Etat dans la planification. Visiblement, le développement de la politique paysagère du SD 2001 prend naissance à ce moment précis. Les enjeux à l'échelle des grands paysages sont cités et reprennent la dialectique proposée par la DDE dans sa note complémentaire du PAC sur le paysage, à savoir, la gestion « **des relations de la ville avec les extensions avec le territoire qu'elle entretient** ».

Cinq relations sont citées dans le chapitre 3.4 du SD 2001 intitulé « **Objectif 4 : Un développement durable appuyé sur l'amélioration et la valorisation du cadre de vie** » :

- « **La relation avec le réseau fluvial et les zones humides,**
- **La relation avec les coteaux de la rive droite,**
- **La relation avec le vignoble, présent dans la ville et autour d'elle,**
- **La relation avec la forêt,**
- **La relation avec les principales infrastructures routières** », p.55.

La notion de paysage n'est pas encore définie sur l'ensemble du territoire. Seules les grandes entités paysagères sont citées et leur traduction reste cohérente avec le contenu de l'atlas et les attentes de l'Etat en 1998. L'idée de paysage sert d'abord à véhiculer une intention structurante de projet. Il vient justifier une intervention, sert en quelque sorte de catalyseur et légitime la parentalité du SD 2001 avec le concept de développement durable. Il y est précisé que « **la définition d'objectifs prioritaires à sa sauvegarde [le**

patrimoine naturel] est devenue désormais un enjeu majeur de société ». Le paysage apparaît comme un support de valorisation du territoire et comme un objet d'intervention pour la conception d'une politique de développement durable.

Une utilisation inégale du territoire :

L'analyse réalisée dans le document témoigne d'une préoccupation centrale liée au mode de développement de l'urbanisation. L'urbanisation extensive selon un mode exclusif pavillonnaire conduit en première et deuxième couronne à un tissu urbain « *intermédiaire peu structuré créant parfois des difficultés pour offrir l'ensemble des services urbains traditionnels* ».

De ce fait, sur le territoire de la CUB, les auteurs précisent que ce phénomène a fragilisé la pérennité des coulées vertes. Ce développement urbain est remis en question, et est considéré comme menaçant la cohérence des grandes unités paysagères périphériques, et précisément « *aux abords des principaux axes de pénétration routière* ». Autre exemple, « *Si la faible densité contribue à donner l'image d'une agglomération tranquille et au cadre de vie agréable, cela masque parfois des dysfonctionnements et des déséquilibres internes qu'il convient de relever* », p.28.

L'analyse fait également état d'une « *structure multipolaire insuffisamment organisée* ». Ce qui se traduit par exemple par un développement important du temps de trajet domicile-travail du fait de la répartition inégale des emplois sur le territoire. Des phénomènes de saturation apparaissent compte tenu du développement déséquilibré des axes de déplacement (manque de franchissement, saturation des échangeurs, discontinuité et manque de capacité du réseau secondaire...).

D'autres observations apparaissent comme le développement de la précarité, initialement limité aux grands ensembles localisés (centres anciens, secteurs Nord et Sud de Bordeaux, coteaux Est...) mais qui se généralise sur les secteurs périurbains en raison des difficultés d'accession à la propriété, et du développement du coût de l'immobilier. Les auteurs dénoncent ainsi une forte spécialisation résidentielle du territoire, localisant l'habitat social et locatif au sein de la CUB, alors que l'habitat individuel ou en accession à la propriété est localisé en périphérie pour des raisons de plus faible coût du foncier.

Mais ce déplacement des dynamiques de développement a été également vécu sur les activités économiques (le commerce en particulier) au détriment des commerces de proximité. Cette évolution est telle que l'agglomération de Bordeaux se situe au deuxième rang en termes d'offre d'emplois et de services de proximité. Cependant, seuls 15 % des emplois sont situés hors de la CUB, corroborant les analyses précédentes en termes de déplacement pendulaire. Compte tenu du développement économique plus important que prévu sur la CUB, et qui se pérennise, la problématique des déplacements reste au cœur des enjeux de planification.

La lecture des problématiques présentées dans le document d'orientation illustre de manière très globale les changements produits en matière d'évolution des paysages. Il reste à identifier si ces problématiques de « *menaces de la cohérence des grandes unités paysagères périphériques* » sont également perçues de la sorte par la population (p.28).

Parmi l'ensemble des problèmes identifiés, la notion de paysage apparaît en lien avec l'urbanisation au sens général. Il n'y a pas de description particulière sur les effets constatés. Il n'y a donc pas une construction de la politique paysagère basée sur une analyse des effets minutieusement décrits, mais plutôt sur les propositions de Bertrand Folléa (1999). La légitimation de la politique paysagère ne se construit pas selon l'identification de

problématiques paysagères construites par les élus ou les urbanistes, mais selon une appréciation experte des paysagistes. Le seul effet négatif décrit correspond à « *l'artificialisation de paysages naturels (forêts, vignes, milieux humides)* », p.34.

Cette analyse donne lieu à une formulation explicite de la stratégie qui a été l'un des fondements du dossier, à savoir : la formulation des composantes d'une ville durable, ayant pour priorité de résoudre les problèmes liés aux logiques d'extension urbaine et de répondre à l'évolution des aspirations de la population. Il est donc impératif « *d'éviter que ne soient systématiquement consommées les franges périphériques* ».

Les problématiques et le choix des objectifs :

Les problématiques du SD 2001 sont identifiées dans le chapitre 2.2 « *Les problèmes à résoudre* » (pp.27-31 du rapport de présentation du SD 2001). Deux grands thèmes sont abordés, leur description détaillée figure en annexe 9 (pp.29-31).

Le premier réside dans « *une croissance urbaine difficile à maîtriser* ». Le modèle de développement de la métropole et de l'agglomération est critiqué, essentiellement sur le registre du desserrement immobilier, de la perte de dynamique résidentielle du centre et de la forte augmentation des déplacements entre la périphérie et le centre. Ces dynamiques de développement dispersé sont présentées comme menaçant « *la cohérence des grandes unités paysagères périphériques* ». La croissance périurbaine est également identifiée comme un paramètre nouveau de précarité sociale du fait du déplacement de populations à faibles revenus du centre et de la rocade vers les périphéries.

Le deuxième réside sur « *une croissance économique et des situations locales contrastées* ». Le constat reste celui d'une structure industrielle dépendante des grands centres de décision extérieurs à la métropole. L'activité économique de la vitiviniculture et de la sylviculture est considérée comme un tissu local proche des territoires et stable. Elle permet de compenser les incertitudes des nouvelles activités et notamment la difficulté d'implantation des entreprises dans les territoires périphériques.

Les problématiques identifiées mettent en scène un urbanisme et des modèles de développement qui nuisent au cadre de vie. Elles remettent en question la spécialisation des territoires, l'insuffisante diversité des formes urbaines, la disparition ou l'absence de services de proximité parmi lesquels les espaces verts et les parcs sont identifiés comme des services. Les acteurs reconnaissent que le territoire ne répond que partiellement aux demandes des populations. Pourtant, les problématiques liées à la périphérie sont peu présentes. Car c'est avant tout le délaissement du centre-ville qui pose question. Le SYSDAU se positionne en garant de l'équilibre entre le développement du centre de l'agglomération et la périphérie. Pour cela, il dénonce les mécanismes qui fragilisent cette centralité sans accabler explicitement les communes périurbaines. Ainsi, l'enjeu du développement durable dans le SD 2001 s'affiche comme la maîtrise de l'urbanisation et une gestion plus économe de l'espace. En effet, ces deux éléments sont les principaux mécanismes qui induisent d'autres impacts, tels que la multiplication des trajets pendulaires, la difficulté de proposer des transports en communs économiquement viables, la disparition d'espaces naturels et agricoles, ou bien encore le développement des disparités socio-spatiales. La densité de l'agglomération a baissé, du fait des formes résidentielles pavillonnaires (de 47,75 hab./ha en 1973 à 29,53 hab./ha en 1996 dans la zone multifonctionnelle). En vingt-cinq ans, l'espace consommé par l'urbanisation a progressé de 60% (p.28 du rapport de présentation).

Le développement résidentiel en périphérie pénalise fortement les centres villes et conduisent les collectivités centre à déployer des services pour des populations extérieures, alors que les populations périphériques s'implantent dans des communes qui n'ont pas les moyens d'adapter leurs services pour des raisons économiques. L'enjeu est donc de construire un projet « *d'équilibre* » et « *maîtrisé dans ses coûts de développement* » (p.17 du rapport de présentation). Dans cet objectif, le paysage apparaît le levier de sensibilisation pour marquer l'urgence de la mobilisation. En s'appuyant sur les orientations de protection qui ont échoué sur les coulées vertes, les auteurs précisent que « *dans les années à venir, la poursuite d'un développement d'un habitat trop dispersé et peu structuré risquerait de menacer la cohérence des grandes unités paysagères périphériques* » (p.28 du rapport de présentation).

Cependant, le document ne présente pas les problématiques liées au paysage voire même à l'urbanisme avec la même précision que celles liées à l'économie et aux transports. Pourtant les objectifs généraux au nombre de huit, sont qualifiés de « *vecteurs du développement durable* ». Ils intègrent une dimension paysagère de manière explicite selon les intentions suivantes :

Objectif 1 : « *Le positionnement de l'agglomération plus fort en France et en Europe* » (p.36), dans le sous objectif destiné à « *accentuer l'attractivité de l'agglomération en matière culturelle et de grands équipements* ». Le paysage apparaît dans une définition relative à l'offre attractive de services environnementaux tels que les parcs urbains, les espaces de loisirs. Des exemples tels que la protection des coteaux (identifiés comme « *la dernière unité paysagère au cœur de la ville* »), le développement d'une trame verte, d'un réseau d'itinéraires verts, de parcs naturels d'agglomération, le réaménagement des quais de Bordeaux, etc.

Objectif 2 : « *un développement urbain soutenu* » (p.41) et plus particulièrement le sous-objectif relatif aux « *orientations pour une politique de l'habitat et du développement urbain* ». Le recentrage du développement urbain doit être conjugué à la préservation des espaces naturels et des paysages ; et l'innovation architecturale doit accompagner le renforcement des centres-villes et des centres-bourgs.

Objectif 3 : « *Un développement économique plus fort et mieux structuré* » (p.50). Le lien le plus évident avec le paysage réside dans l'investissement sur une attractivité touristique du territoire. Le paysage est un des éléments structurant de cette attractivité qu'il faut ménager. Cette notion devient le support d'une image idéale du territoire qui participe de la cohésion des acteurs, et d'une qualité de vie à vendre. Le tourisme se doit d'être « *intégré* » et à l'échelle de l'agglomération. Les territoires concernés sont le littoral, les espaces viticoles, les espaces de nature (« *tourisme vert* »), le fleuve et le centre-ville avec le concept de « *tourisme urbain* ».

Objectif 4 : « *Un développement durable appuyé sur l'amélioration et la valorisation du cadre de vie* » (p.55). C'est l'objectif incluant la qualité paysagère de manière insistante. Les orientations s'expriment en cohérence avec les travaux de Bertrand Folléa puisque les auteurs du SD 2001 identifient prioritairement l'échelle du « *grand paysage* » sur les espaces de franges entre la ville et les vignobles, les espaces naturels, le réseau fluvial et les zones humides, et les principales infrastructures routières. L'intégration de la dimension économique de l'agriculture est incluse dans l'objectif général (agriculture, sylviculture et maraîchage).

Objectif 5 : « *La dynamisation du cœur de l'agglomération* » (p.58). Cet objectif intègre la notion de paysage dans sa dimension « *naturelle* » de manière simplifiée, notamment par le biais du fleuve et ses rives en contact avec les quartiers. Le territoire de l'urbain reste alors partiellement déconnecté d'une signification

paysagère. Une dimension fonctionnelle des espaces est perceptible, dans laquelle les espaces verts s'inscrivent comme un service de proximité pour qualifier le cadre de vie. Les dimensions culturelles et patrimoniales sont réservées à l'architecture, aux « pleins » de la ville.

Objectif 6 : « *La maîtrise qualitative du développement périphérique* » (p.61). En s'appuyant sur les impacts du développement urbain non maîtrisé des trente dernières années, les auteurs mettent en perspective le développement des conflits d'usage entre les espaces productifs (vigne) et les enjeux d'urbanisation. L'impact est également associé à la notion de visibilité, l'espace forestier étant jugé moins sensible selon cette notion. Pour répondre à ces problématiques, le SD 2001 se positionne sur une stratégie de densification, voire même de redensification en complémentarité de la politique de l'habitat. Les espaces naturels doivent servir le maintien de discontinuité urbaine pour favoriser la concentration urbaine autour des pôles existants, que ce soit en périphérie proche ou dans les secteurs plus ruraux (troisième couronne).

Objectif 7 : « *Une accessibilité interne et externe améliorée* » (p.64). Le développement de l'usage de l'automobile a dégradé le cadre de vie et le SD 2001 doit répondre aux besoins des populations, selon un objectif d'équité et d'une offre d'accessibilité diversifiée. Sans proposer des orientations spécifiques, la relation entre le cadre de vie et les conditions de déplacements est présente. La notion de paysage n'y apparaît pas cependant de manière explicite.

Objectif 8 : « *Une solidarité intercommunale* » (p.67). Sans évoquer le paysage, les acteurs présentent le besoin d'une meilleure coordination pour la préservation des « *zones naturelles, boisées, vertes et patrimoniales* » avec le Conseil Général, la SAFER ou l'ONF, notamment sur les enjeux fonciers. Le SYSDAU propose son intervention dans un souci d'équité territoriale pour favoriser l'implication de toutes les communes dans la mise en œuvre des orientations du SD 2001. A travers cette proposition, le SYSDAU s'insère comme un régulateur des disparités territoriales.

Pour répondre aux problématiques identifiées, les auteurs adoptent le parti pris de structurer le projet de territoire du SD 2001 selon « *une politique environnementale, de loisirs et paysagère [qui] se doit d'avoir pour objectifs principaux de valoriser, hiérarchiser et préserver les atouts des sites urbains et périphériques* », (p.78). En questionnant les manières de tisser les relations entre la métropole bordelaise et ses paysages, les auteurs souhaitent répondre à la contradiction d'une population désireuse à la fois d'espace non construits, mais à l'origine du mécanisme d'étalement urbain qui les supprime : « *La proximité ville nature est aujourd'hui recherchée par les habitants, elle doit impérativement être organisée dans l'espace et pérennisée dans le temps : paradoxalement, en effet, cette demande sociale génère une dynamique d'urbanisation qui, non maîtrisée peut éloigner les habitants des espaces naturels au lieu de les en rapprocher et provoquer une fuite en avant de la consommation du territoire* » (p.78).

Pour expliquer cet engagement et cette appropriation des impératifs de planification, il nous faut revenir sur des étapes fondatrices, telles que l'élaboration de l'atlas des paysages de la Gironde.

III.4.2 - L'atlas des paysages de la Gironde : fondation et promotion pour une vision paysagère du territoire

La réalisation de l'atlas des paysages constitue un moment clé dans l'évolution de l'action publique métropolitaine. En mettant en œuvre au niveau départemental la politique nationale de connaissance des paysages, l'Etat construit ainsi le premier référentiel au service des acteurs locaux.

En 1997, la Direction régionale de l'Environnement d'Aquitaine (DIREN) et la Direction Départementale de l'Équipement de la Gironde (DDE) commandent à l'agence de paysagistes Folléa&Gautier, une étude préalable à la définition d'une politique de paysage. Ce document intitulé « Connaissance et valorisation des paysages de la Gironde » constitue le premier référentiel départemental en matière de paysage (Folléa B. et Gautier C., 1997). Composé de 270 pages, il présente une identification d'unités paysagères pour lesquelles des enjeux et des orientations sont proposées. Il est le fruit de la politique initiale de l'Etat visant à développer dans chaque département un atlas de paysage (Luginbühl Y., 1994). Sur l'aire du SYSDAU de 2001, dix-sept unités sont identifiées.

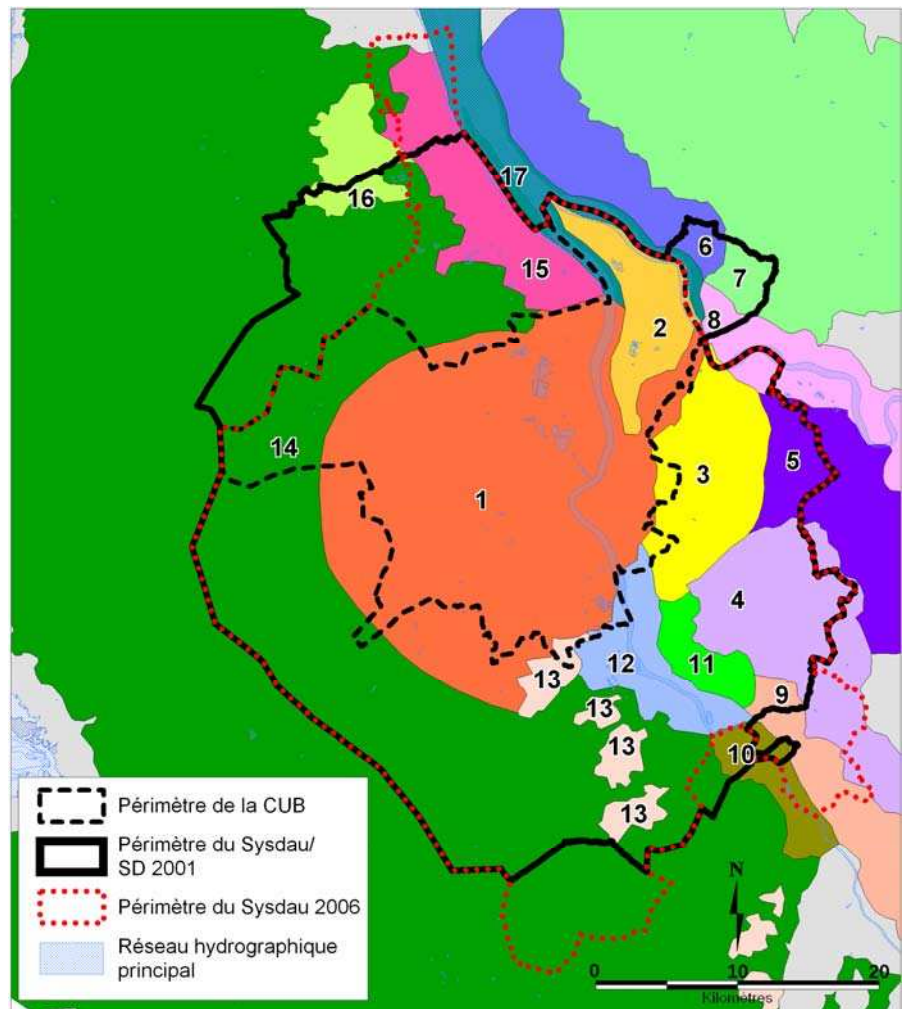


Figure 26 : Carte des entités paysagères à l'intérieur du périmètre du SD 2001 et inventoriées dans l'atlas des paysages de la Gironde (Folléa et Gautier) en 1997. Données : Unités paysagères françaises - SINP/LADYSS – CNRS, UMR 7533 – BD Carto 2009/IGN - Conception : D. Labat-2010.

1- Les paysages urbains, Bordeaux et son fleuve

Cette entité identifiée dans l'atlas intègre la ville et ses relations avec divers éléments géographiques de son territoire. Il s'agit de l'entité la plus importante puisqu'elle regroupe les relations suivantes qui serviront de support directement à l'ensemble des orientations du SD 2001:

Bordeaux et la Garonne : cette relation reste peu décrite alors qu'elle concerne une population importante. Cependant, la vocation des atlas n'est pas encore d'exposer un regard détaillé sur les paysages urbains, en dépit d'une réelle variété paysagère. En 1997, la ville de Bordeaux a déjà lancé un vaste programme de reconquête des quais de la Garonne permettant de retourner la ville sur son fleuve et tenter un équilibrage du côté des deux rives. La liaison amorcée avec le tramway accompagne la rénovation urbaine des rives droites (Floirac, Bastide, Lormont). D'une image de friche industrielle, la ville et la CUB souhaitent passer à une relation plus étroite à l'espace public du fleuve et de ses rives.

Bordeaux et les marais : cette partie concerne en fait l'ensemble du système hydrographique le long duquel la ville s'est construite. Il s'agit du réseau des jalles. Les jalles non encore artificialisées sont repérées comme « des espaces de nature potentiellement très intéressants de par leur proximité à Bordeaux »²⁰⁷. La zone industrielle de Bassens est intégrée dans cette relation.

Bordeaux et le coteau de Lormont : les coteaux sont les éléments de reliefs constituant une contrainte vis-à-vis des enjeux d'urbanisation. Leurs pentes, trop raides et en partie soumises à des risques d'effondrement, ne sont pas encore construites. Le document met en valeur ces éléments pour justifier leur préservation dans un objectif de lisibilité de l'agglomération et de conservation de perspectives sur le bassin urbain.

Bordeaux et la forêt de pins : l'arbre est un élément de la symbolique de la forêt des landes dans la partie Ouest de l'agglomération. Les paysagistes proposent de l'utiliser dans un objectif d'urbanisme identitaire des lieux et de l'insérer comme un élément de conception dans la parcelle résidentielle en relation avec le bâti. Cette approche conduit à privilégier des parcelles de grande taille, des voiries intégrant les lisières forestières dans leur épaisseur. La vaste forêt de pins située à l'Ouest de l'agglomération bordelaise est le début du grand ensemble sylvicole de pin maritime, situé sur le plateau sableux des Landes. Dans cette partie Ouest de l'agglomération, les zones urbaines viennent à la rencontre des zones boisées : il y a alors interpénétration entre zones bâties et espace boisés. Ces espaces périphériques de l'agglomération, soumis à de fortes pressions urbaines, sont bâtis de manière très peu dense. L'habitat individuel y est majoritaire. Le manque de composition urbaine, de lien urbain et social, et le déficit en équipements et services, posent la question de l'avenir de ces espaces.

Bordeaux et la vigne : c'est une relation privilégiée puisque les auteurs s'inspirent d'une image urbaine du vignoble pour proposer des choix d'urbanisme basés sur ce concept. La rigueur des plantations, la netteté de leurs franges et la relation « paisible » entre la ville et la vigne sont des atouts à valoriser.

Les analyses sur cette entité conduisent à la formulation des enjeux repris ci-dessous :

- La préservation de la végétation du coteau de Lormont et ses ouvertures visuelles, du vignoble de Pessac, Léognan, Le Taillan et Blanquefort, des marais de Blanquefort et Bruges, de Villenave d'Ornon et Bègles, de Cadaujac, et de la structure forestière dans les extensions Ouest,
- La valorisation du coteau de Lormont et de la zone industrielle de Bassens,

²⁰⁷ Cf. page 96 de l'atlas des paysages de 1997.

- La réhabilitation des quais de Bordeaux et les façades noires du Bordeaux ancien, de l'urbanisme de la rive droite, des nappes pavillonnaires à l'Ouest, et des entrées de ville, etc.

2- Le bec d'Ambes

Le contraste nature-industrie est mis en valeur sur cette langue de terre qui s'avance à la confluence de la Garonne et de la Dordogne. Divers éléments sont mis en relief dans l'étude, découvrant un regard inversé de la presqu'île vers les rives, donnant ainsi un nouveau potentiel à cette partie de territoire un peu oubliée. De ce contraste, les auteurs de l'Atlas en feront un concept d'orientations paysagères pour l'agglomération bordelaise qui ne sera repris que partiellement par l'A'Urba dans le document final du SD 2001.

Les enjeux retenus sont les suivants :

« La valorisation des bords de rivières (Garonne et Dordogne) et de la RD10, le site de la pointe, les zones humides ou cultivées et leur coexistence avec les zones humides, les bâtiments industriels et les conteneurs, la zone industrielle de Bassens, les espaces publics d'Ambès, les anciens domaines de Saint-Louis de Montferrand au bord de l'eau, le réseau des chenaux, esteyes et fossés qui parcourent le Bec ».

3- La campagne résidentielle de l'Entre-Deux-Mers

Cette unité comporte **« des villages très éclatés, sans structuration dense et mitoyenne sauf exception »**. C'est un phénomène de périurbanisation qui atteint ce territoire avec l'identification de larges coupures d'urbanisation, pour garantir l'image de campagne résidentielle.

Les enjeux identifiés sont :

- « La préservation de l'espace agricole, notamment dans son rôle « urbain » de coupure d'urbanisation, la valorisation des contacts entre les secteurs construits en éclaté et l'espace agricole, la réhabilitation de l'urbanisme éclaté des bourgs, les espaces publics des bourgs trop banalisés selon une image urbaine et des routes de traversées des bourgs récemment réaménagés banalisés trop routier ».

Le territoire du plateau de l'Entre-Deux-Mers est caractérisé par un relief vallonné ondulant et des activités à majorité viticoles. Les clochers d'église et châteaux viticoles ponctuent le paysage du plateau en de nombreux points de repère structurant le territoire. Le plateau viticole est découpé par des vallées secondaires pâturées qui mettent en place des ruptures dans le paysage de vignoble.

Les parties Nord et Ouest du plateau sont soumises aux pressions urbaines de l'agglomération bordelaise et risquent de perdre leurs identités rurales. Le reste du plateau commence lui aussi à être sous influence des pressions urbaines de l'agglomération. Les logiques urbaines et rurales doivent alors cohabiter sur un même territoire. A l'origine déjà éclatés, les bourgs s'étendent sans réelle structuration et souvent de manière extensive.

4- L'Entre-Deux-Mers de Créon

Les enjeux sont identiques à la campagne résidentielle de l'Entre-Deux-Mers avec pour seule différence une campagne moins vallonnée et des boisements plus importants en remplacement de la vigne.

Il y est préconisé :

- *« La préservation de l'urbanisme bastidaire de Créon et de l'abbaye de la Sauve et de son site,*
- *La valorisation des vallées et des bords des cours d'eau,*
- *La réhabilitation de l'espace agricole et sa gestion, et de l'urbanisme éclaté des bourgs ».*

5- L'Entre-Deux-Mers Nord

C'est le concept de « campagne-parc » qui marque cette unité. La vigne et le relief légèrement vallonné ceinturent la Dordogne. Les enjeux identifiés sont :

- *« La préservation des vallées affluentes de la Dordogne et des bords de route enherbés, qui accentuent l'effet de campagne-parc,*
- *La réhabilitation de l'urbanisme éclaté des bourgs ».*

6, 7 et 8- Les collines de Bourg et Blayes, l'arrière paysage du Blayais au Fronsadais et la vallée de la Dordogne de Libourne à Saint-André de Cubzac

L'extrême pointe du périmètre du SYSDAU de 2001 intégrait deux petites parties de deux unités de l'atlas. Composées de collines et de vignobles, elles présentent les enjeux suivants :

- *« La préservation du rebord fluvial des collines et des routes à caractère touristique, le site des coteaux autour du château Eyquem qui domine le bec d'Ambès, la corniche de la Gironde et la route RD 669E et l'arc des collines adoucies autour de la RD669 entre Saint-André de Cubzac et Bourg, de la ripisylve d'accompagnement de la Dordogne, et des structures végétales d'accompagnement de l'espace agricole,*
- *La valorisation des reliefs même très adoucis, des bords de rivière, de la plaine agricole entres Asques et Saint-André de Cubzac, de la Dordogne et de son linéaire de berges et de ses ports*
- *La réhabilitation de l'espace agricole et sa gestion, l'urbanisme des villages et l'architecture ».*

9 et 10- Les collines de Langoiran à Saint-Macaire et la vallée de la Garonne de Beautiran à Cérons

La pointe Sud-Est du périmètre du SD de 2001 intègre deux petites parties des entités précitées. Composées de collines et du fond de vallée de la Garonne, ces deux unités comportent les enjeux suivants :

- *« La préservation de la RD214, du site de Portets et des ouvertures visuelles sur le coteau de la Garonne et des plaines inondables en aval de la RD10,*
- *La valorisation des bords de la Garonne et des cabanes des pêcheurs, (et) des espaces publics des bourgs (Beautiran, Castres, Portets, Podensac, Cérons), (et) des bords de la Garonne et les ports (Langoiran, Cadillac, etc.),*
- *La réhabilitation de l'urbanisation linéaire de la RN113 et des espaces résiduels avec la voie ferrée ».*

11- Les collines de Quinsac

Le relief est ici plus prononcé. Les extensions urbaines sont donc plus visibles et constituent une préoccupation, car la proximité de l'agglomération et les coteaux en belvédère sur la Garonne restent des éléments attractifs. Les enjeux repérés sont :

- *« La préservation des coteaux de la Garonne, des points de vue sur la vallée et de la RD 10,*
- *La valorisation du linéaire des bords de Garonne et des plaines inondables en aval de la RD10,*
- *La réhabilitation de l'urbanisme éclaté, notamment vers Bouliac et Latresne, l'urbanisation linéaire de long de la RD10 et les abords de la Garonne de Cambes ».*

12- La vallée de la Garonne de Villenave-d'Ornon à Beautiran

Les enjeux sont identiques aux précédents mais complétés par le fond de vallée humide cultivé.

- *« La préservation des marais de Cadaujac, face notamment à la poussée de l'urbanisation en zone d'activités vers Villenave d'Ornon, des structures végétales arborées en bocage des marais, et des routes (la RD108 en particulier),*
- *La valorisation de l'île de la Lande, des bords de Garonne et des cabanes des pêcheurs,*
- *La réhabilitation de la lisière en zone d'activité et des extensions de Cadaujac ».*

13- Les clairières des Graves

Au nombre de 4, ces clairières sont ceinturées par la Garonne en aval et les premières forêts du massif des Landes. Elles sont traversées de cours d'eau qui multiplient les zones humides. Il se dégage des vues lointaines sur la vallée. Leurs enjeux sont :

- *« La préservation des effets de clairières, les routes de fond de vallon, le resserrement forestier en aval de la clairière avant son débouché sur la vallée, et les espaces agricoles autour des bourgs et dans les fonds humides des vallons affluents,*
- *La valorisation des vues lointaines sur la vallée de la Garonne et les bords des cours d'eau,*
- *La réhabilitation de l'urbanisation diffuse ».*

14- Les Landes girondines

Cette unité ceinture sur toute sa partie Ouest l'agglomération de Bordeaux. Il s'agit d'un vaste plateau forestier à caractère hydromorphe, ponctué de clairières cultivées ou habitées (airial...). Le caractère uniforme de cette unité, qui est la plus vaste dans le département, confère aux routes une importance particulière notée par les auteurs. Le traitement de ces voies devient stratégique car c'est le mode le plus approprié de découverte. La relation route-forêt dans sa transversalité constitue une voie de projet. Les enjeux répertoriés sont :

- *« La préservation des airiaux, des forêts galeries de feuillus joints aux cours d'eau, et du petit patrimoine urbain, architectural et industriel,*
- *La valorisation des espaces publics des villages et des villes, les routes qui traversent le massif, les lagunes, -les bords de cours d'eau et les linéaires des crastes,*
- *La réhabilitation de parcours de route en couloir et des clairières de maïs ».*

15- Le Médoc de Margaux

Cette unité est composée de prestigieux domaines de vignobles et de marais en limite de la Garonne. Les espaces publics sont jugés pauvres et les fermes modestes des marais procurent un « violent contraste » avec les bâtisses généreuses des châteaux mondialement connus. Les enjeux inventoriés sont :

- *« La préservation des routes touristiques (RD2, RD209, RD210) et leurs coupures d'urbanisation entre les bourgs, les structures végétales des marais, le patrimoine architectural des châteaux et de leurs parcs, le site de château Margaux, le village de Macau et sa liaison avec son port,*
- *La valorisation des marais, des îles Margaux, Cazeau, Macau, du Nord et l'Île Verte, le site de Fort-Médoc et sa route d'accès, les bords de la Gironde et les ports, et la vigne à l'intérieur du village de Margaux,*
- *La réhabilitation de l'urbanisation linéaire le long des routes, les entrées de bourgs, les bas-côtés des routes ».*

16- La clairière de Listrac

L'extrême partie Nord-Ouest du périmètre du SD 2001 intègre une partie de cette unité rassemblant moins d'enjeux :

- *« La valorisation des centres bourgs et de la jalle de Tiquetorte ».*

Les schémas ci-dessous repris dans la partie du document définissant les objectifs, illustrent les concepts déployés dans les enjeux. Une grande partie des objectifs traite des relations entre les éléments du paysage sur le thème de la limite ou de la frange, qui est appelé dans le document « imbrication ».

Ils sont définis dans le document selon les rapports suivants :

- Villes et paysages : ville et forêt, ville et vigne, ville et coteaux, ville et campagne, ville et route, ville et eau, ville et marais,
- Routes et paysages,
- Agriculture et paysages.

17- L'estuaire de la Gironde

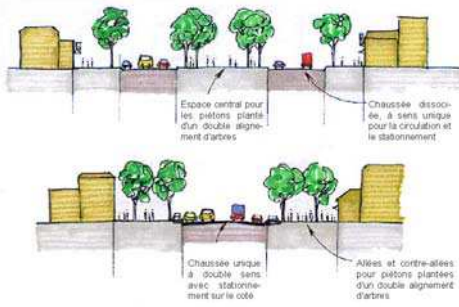
En bordure des unités relatives aux paysages du Margaux et aux paysages du Bec d'Ambès, cette unité comporte peu d'enjeux sur le territoire du SD 2001. Les enjeux identifiés sont les suivants:

- *« La préservation de la végétation d'accompagnement de l'estuaire »,*
- *« La valorisation des ports, des accès à l'eau et de la silhouette des grands équipements industriels »,*
- *« La réhabilitation des circulations «douces» linéaires le long de l'eau ».*

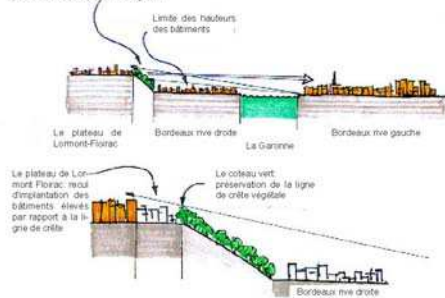
Les relations Ville et Paysage

extraits de "Connaissance et valorisation des paysages de la Gironde"
 Bertrand FOLLEA & Claire GAUTIER - Paysagistes DPLG - Janvier 1997

Ville et Route: la route d'entrée citadine, un grand itinéraire à réaménager en boulevard urbain

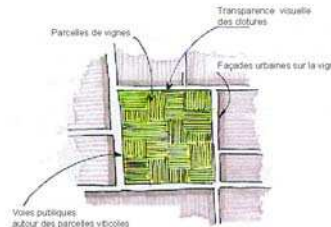
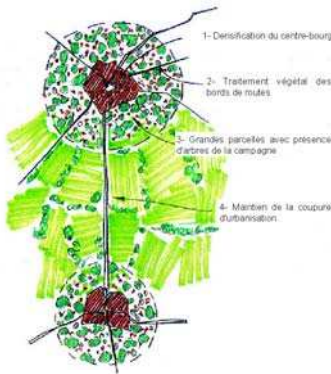


Le coteau végétal: préservation de la présence végétale



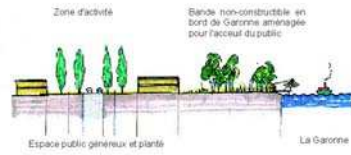
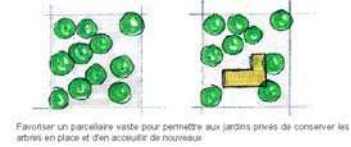
Ville et Coteau: le coteau - vert Belvédère, un repère et un balcon pour la ville de Bordeaux

Ville et Campagne: la campagne habitée, l'image de la campagne comme valeur de référence



Ville et Vigne: la vigne citadine, un espace ouvert de respiration urbaine

Ville et Forêt: la ville sous la forêt, une structure urbaine végétale



Ville et Eau: la nature industrielle et commerciale, une organisation urbaine respectant la qualité paysagère des milieux humides

Figure 27 : Cartes des relations de l'agglomération bordelaise avec le grand paysage - Connaissance et valorisation des paysages de la Gironde. (Etude préalable à la définition d'une politique du paysage) – Folléa&Gautier – 1997- pp.261-262.

De la description des unités paysagères, les paysagistes Folléa&Gautier ont identifié six relations associant la ville à une entité ou un élément de paysage. Il s'agit des relations «ville et route», «ville et campagne», «ville et forêt», «ville et eau», et «ville et coteau». Une traduction spatiale de ces relations est proposée en fin d'atlas. Elle préfigure ce que sera la politique paysagère du SD 2001 quatre ans plus tard (Cf. figure 27).

Les graphes d'objectifs de l'atlas des paysages

Afin de construire les théories d'actions en matière de paysage du schéma directeur de 2001, nous avons préféré élaborer un graphe d'objectifs similaire sur l'atlas des paysages, qui permet de comparer les orientations de chacun des documents. La construction du tableau est assez simple puisque nous identifions des arborescences déclinant les buts en objectifs décrits dans les documents et les orientations opérationnelles qui leur sont dédiées.

En ce qui concerne l'atlas, nous proposons une déclinaison des orientations selon six buts majeurs propres au territoire d'étude. Nous avons ôté deux formulations liées au Bassin d'Arcachon et au littoral. Cette déclinaison est proposée en annexe 5 (pp.16-21) sous forme de graphes d'objectifs.

A la lecture des orientations de l'Atlas des paysages, nous constatons qu'il présente déjà, en 1997, une grande partie des orientations qui seront reprises dans le SD 2001. Ce passage paraît logique puisque Bertrand

Folléa (auteur de l'atlas) a produit en 1999 une étude spécifique pour le compte de l'A'Urba visant à proposer les orientations en matière de paysage dans le cadre de la révision du SD 2001 (cf. graphe d'objectifs en annexe 7, pp.24-27).

Dans un premier temps, nous considérons les orientations paysagères formulées par une vision d'expert et dans une logique descendante (top down) visant à définir des orientations larges à l'échelle départementale, qui seront par la suite déclinées sur le territoire du SD 2001.

Les orientations paysagères du SD 2001 sont le fruit indirect d'une politique plus vaste de développement de la connaissance portée par l'Etat et la Direction de la Nature et des Paysages du ministère de l'Ecologie et du Développement Durable en particulier, par l'intermédiaire du développement des atlas de paysage.

Nous avons eu l'occasion de présenter au SYSDAU en septembre 2008 le déroulement chronologique que nous avons constaté lors de notre analyse. Ce commentaire a été mal reçu par un des élus qui a vivement protesté en confondant l'analyse chronologique avec l'interprétation d'une influence indirecte de l'Etat dans le dispositif des acteurs du SYSDAU. Cette réaction témoigne d'une part d'une forme d'appropriation par les acteurs de leur investissement sur le paysage ; et d'autre part, des tensions toujours présentes entre les collectivités et l'Etat. Cet exemple peut nous amener à un raisonnement intuitif à cette étape de la recherche, qui est de considérer l'investissement du SYSDAU sur le paysage comme une démarche d'appropriation d'une légitimité et d'une représentation du territoire d'action.

III.4.3 - La démarche de conception de la politique paysagère du schéma directeur de 2001 : l'affirmation d'une politique des paysages

Alors que le projet de SD 2001 est bien avancé, l'idée de paysage vient bousculer les réflexions pour permettre la formulation d'un projet plus cohérent avec les réalités territoriales. Elle devient l'expression d'une représentation commune du territoire.

Le SYSDAU a lancé en 1996 la révision du SDAU de 1980 dans un contexte de mutation des espaces et de caducité de l'ancien schéma.

Cette révision débute par l'expression des attentes et des besoins de chacune des communes. En 1997, une partie des enjeux est déjà identifiée, essentiellement orientée vers une vision économique. La révision est censée offrir de nouvelles potentialités selon une définition intercommunale et communale des enjeux. Elle est menée dans une logique de distribution des droits au développement de chacun.

Dans le cadre de l'association des services de l'Etat avec le SYSDAU, la DDE de la Gironde tente de sensibiliser les élus aux problématiques paysagères par l'intermédiaire de l'atlas des paysages de la Gironde qui est terminé la même année. La DDE se trouve ainsi en possession du premier référentiel de « grands territoires » en matière de paysage et s'en sert comme élément de connaissance dans la définition des enjeux paysagers du département. L'analyse globale des modes d'action sur le paysage permet d'identifier la place du SD 2001 dans le schéma d'intervention des acteurs. L'atlas des paysages apparaît comme le document moteur qui a servi de base à l'identification des enjeux des paysages pour le SD 2001.

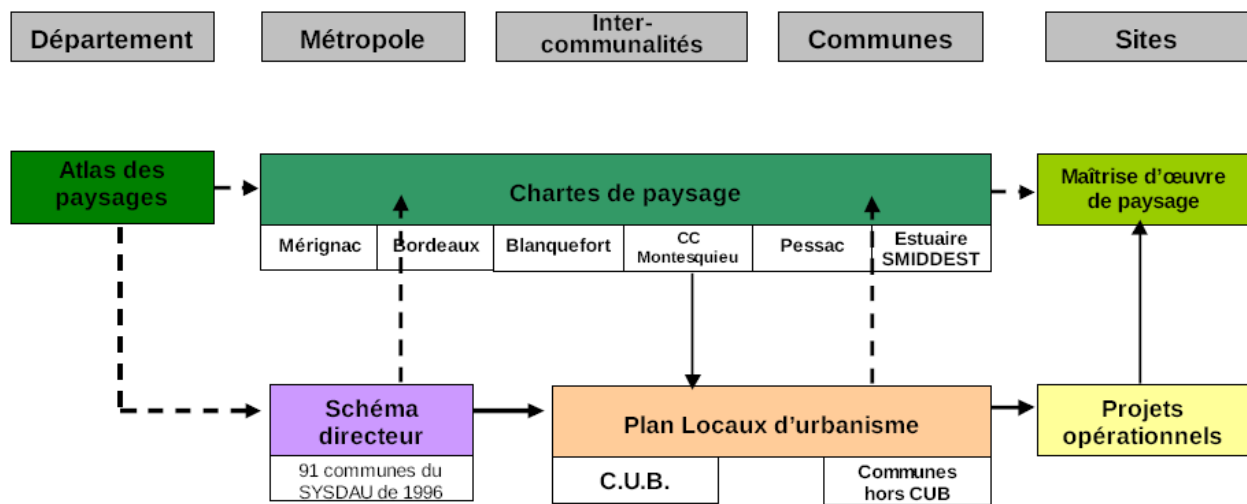


Figure 28 : Schéma des initiatives en faveur des paysages dans le territoire de la Gironde - D. Labat-2010.

L'Etat produit une note complémentaire dans le cadre de sa production du porter à connaissance (PAC) (DDE de la Gironde M.A.A., 1997) sur le thème spécifique du paysage et fournit une lecture des valeurs clés et des enjeux du territoire de projet. Le document revendique clairement le contenu de l'étude Folléa & Gautier de 1997, rendue publique depuis peu.

La note de l'Etat reprend les mêmes orientations que l'atlas et évoque « un rapport de politesse établi entre la ville et son site ». Six typologies de relations majeures sont présentés, identiques à celles qui sont formulées dans l'atlas mais adaptées à une lecture légèrement plus fine :

- relation ville-fleuve,
- relation ville-zones humides,
- relation ville-coteau,
- relation ville-vigne,
- relation ville-forêt,
- relation ville-route.

La déclinaison d'objectifs selon ces six relations fournit de nombreuses pistes de travail au SYSDAU.

Le PAC initial de l'Etat est très sommaire en matière de paysage. Il ne présente que l'éventualité de la création d'une Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) sur l'estuaire de la Garonne et d'une directive paysagère à laquelle le futur SD devrait se soumettre. Aucun autre élément supplémentaire, si ce n'est sur la ceinture maraîchère de Bordeaux, où l'Etat demande qu'un regard particulier soit porté sur les modalités de maintien de cette économie agricole (DDE de la Gironde, 1996).

La note complémentaire de 1997 produite par l'Etat, intervient dans un moment où les réflexions des élus sont déjà bien avancées. Les grands enjeux sont débattus et les principales options économiques sont formulées. Face à cette mise en œuvre très rapide de la part des élus, la DDE de la Gironde souhaite faire valoir une vision plus complète des enjeux, notamment environnementaux. Lors d'une séance plénière du comité syndical du SYSDAU en 1998, la DDE présente les principaux résultats de l'Atlas des paysages de la Gironde et argumente aux élus la nécessaire cohérence d'action à établir entre cet atlas et le futur SD.

Sensible à cette nouvelle approche du grand territoire, le comité syndical demande à l'A'Urba de proposer une traduction de l'Atlas dans le futur SD par l'intermédiaire d'une déclinaison des enjeux sur le territoire du SYSDAU.

Ainsi, alors que le processus d'étude et de définition du projet est déjà bien enclenché, cette démarche paysagère vient s'ajouter aux travaux engagés. L'élaboration de la révision du SD 2001 fut un processus long commencé en 1996 et approuvé en 2001. Les orientations stratégiques sont validées par le comité syndical en 1998 (SYSDAU, 1998) et les orientations paysagères présentées comme une démarche structurante dans le document sont produites en 1999, soit un an après la construction d'une stratégie pour la métropole.

Malgré de décalage qui nous conduit à relativiser la pertinence initiale de la démarche paysagère, nous constatons que le document final fait du paysage un des piliers du projet de territoire. Cet écart nous interroge et constitue 'une curiosité' pour notre démarche d'évaluation.

Le 3^{ème} objectif du document intitulé « *Un développement durable appuyé sur l'amélioration du cadre de vie* », reprend la définition du terme de développement durable selon le rapport Brundtland. La préservation et la valorisation du patrimoine naturel sont associées aux grandes unités paysagères selon la distinction opérée dans l'atlas. Dans le contexte de risque et de menace d'une urbanisation et d'un développement non maîtrisé, les élus valident l'idée « *de se donner les moyens, au travers du nouveau schéma directeur, d'une véritable politique en matière de paysage et d'environnement* ». Celle-ci répond aux objectifs suivants :

« *Améliorer la qualité de la vie des populations, valoriser l'image et le paysage pour renforcer son attractivité à l'égard de ceux qui souhaiteraient s'y installer (hommes et entreprises)* », p.15 du SD 2001.

Cette définition des objectifs passe par le choix d'orientations qui doivent agir sur les franges entre la ville et :

- Le réseau fluvial et les zones humides,
- Les coteaux de la rive droite,
- Le vignoble,
- La forêt,
- Les principales infrastructures routières.

Les activités agricoles sont présentes (sylviculture, agriculture et viticulture) sans qu'une prédominance soit identifiable, et la gestion des risques d'inondation y est déjà associée.

Finalement, les options proposées à ce stade répondent à des préoccupations essentiellement d'ordre environnemental, celles appartenant au paysage ne dépassent pas l'échelle géographique des unités du « grand paysage » définies dans l'atlas. Les objectifs suivants comportent de nombreuses options telles que par exemple la requalification du patrimoine urbain et architectural, ou la gestion de l'urbanisme dans la périphérie, mais individualisées du discours sur le paysage.

Pour réussir le pilotage des options présentées à l'Etat, le SYSDAU propose une mise à disposition de moyens par une « *réflexion sur différents outils d'accompagnement de la politique d'aménagement* » pour mettre en place « *des politiques foncières aptes à gérer les espaces naturels majeurs, la définition de mesures de solidarité fiscale ou financière favorisant un développement cohérent du territoire, et la mise en place de partenariats actifs* » à des vocations économiques.

Il y est également proposé la contractualisation des politiques sectorielles liées aux plans locaux de l'habitat (PLH), au schéma de développement commercial (SDC), au plan Garonne et aux chartes de paysage, aux dossiers de voirie d'agglomération, etc.

Ce document présente une réelle ambition. Pourtant, il place la notion de paysage de manière ambiguë, puisqu'il fait état d'un enjeu majeur autour de la question paysagère, sans pour autant déployer des objectifs qui vont au-delà de ceux définis dans l'atlas des paysages.

La formulation des orientations paysagères

L'A'Urba confie en 1999 aux paysagistes Folléa&Gautier l'interprétation opérationnelle des orientations stratégiques en matière de paysage. Celles-ci sont calquées sur les éléments fournis par la DDE en 1997.

Le document, réalisé par la même équipe de paysagistes ayant élaboré l'atlas de paysages, intègre dans un document de 57 pages une déclinaison des concepts évoqués dans l'atlas.

Ce document présente en structure de fond l'analyse de l'atlas des paysages de 1997. Cependant, le paysagiste Bertrand Folléa y développe une vision plus territorialisée et conceptualisée (cf. cartographie en annexe 7, pp. 24-27 pour les graphes d'objectifs et annexe 8, p.28 pour la carte). Des orientations paysagères sont mieux précisées et définissent des concepts d'intervention tels que :

- La nature en ville,
- La forêt habitée,
- La campagne résidentielle,
- La nature industrielle,
- Les espaces naturels urbains,
- Les fils de l'eau,
- Les grandes perspectives paysagères,
- Les espaces naturels de respiration,
- Les circulations douces,
- Les fils des coteaux,
- Les points d'ancrages des grands paysages dans l'agglomération.

Quatre grandes orientations sont formulées (Folléa B. et Gautier C., 1999, p. 10):

1. « ***Conforter l'agglomération bordelaise dans le département comme pôle de vie différencié. Préserver les grands paysages liés à l'agglomération bordelaise*** »,
2. « ***Stopper l'urbanisation linéaire et reconquérir la qualité des grandes voies de desserte de l'agglomération*** »,
3. « ***Créer une trame verte pour l'agglomération*** »,
4. « ***Favoriser la création de paysages urbains différenciés*** ».

Seules les deuxième et troisième orientations des experts paysagistes sont reprises telles qu'elles dans le SD 2001 (SYSDAU, 2001, chapitres 4.2.1.2 et 4.2.1.3). Les première et quatrième des experts sont agrégées sous l'intitulé « **Préserver les grands paysages liés à l'agglomération bordelaise tout en favorisant la création de paysages urbains différenciés** » (chapitre 4.2.1.1). Cette association nous paraît être due à la forte complémentarité des objectifs des orientations 1 et 4 des paysagistes. Selon une approche urbanistique, nous pouvons considérer que les espaces de « respiration » identifiés par Folléa&Gautier ne peuvent trouver un écho opérationnel qu'à la condition de proposer un urbanisme respectueux de ces espaces, qu'ils décrivent à travers les concepts de « forêt habitée », de « campagne résidentielle », et de « nature industrielle » (Folléa B. et Gautier C., 1999, pp. 49-51). Nous identifions cette évolution à l'origine d'un malentendu. Dans le discours du paysagiste, il s'agit d'identifier ce qui est à protéger en proposant une orientation basée sur la préservation. L'évolution constatée dans le SD 2001 peut être interprétée comme cette recherche de confrontation entre un objectif de préservation et une démarche d'urbanisme contrôlé respectueux de ces espaces de respiration. C'est ce que nous constatons dans la structuration du texte du SD 2001 qui présente des objectifs d'inconstructibilité sur les campagnes résidentielles, les vallées de la Garonne et de la Dordogne (intégrant le concept de « nature industrielle » et de la « forêt habitée »). En associant l'objectif de préservation avec les conditions d'un urbanisme maîtrisé, le SYSDAU met en jeu sa capacité à conjuguer des objectifs de développement avec des objectifs de préservation des paysages.

Les orientations paysagères du SD 2001 sont restituées en annexe 10 (pp.32-34) sous forme de graphe d'objectifs.

Le document de 1999 établi par le paysagiste, est le fruit d'une vision stratégique des enjeux des paysages. Dans une de ses interventions en 2004 (A'Urba, 2005c), lors d'un séminaire de l'A'Urba sur « les outils de la qualité urbaine et architecturale », Bertrand Folléa confirme sa vision des enjeux des paysages en situant les grands paysages et leur relation avec la ville (l'agglomération) comme une priorité. C'est une vision relationnelle qui est présentée selon un binôme (la ville – un élément de paysage). L'étude de Bertrand Folléa portera donc sur la recherche d'une articulation logique et équilibrée entre le développement urbain et la protection des paysages, qu'ils soient à vocation économique (vigne, forêt, etc.) ou naturelle (fleuve, zones humides). Il propose dans son étude une série de concepts devant cadrer ces relations pour leur donner une valeur et une dimension symbolique dans le SD 2001.

III.4.4 - Les orientations paysagères du SD 2001

Le paysage constitue un des trois chapitres structurants des orientations du SD 2001.

Le graphe d'objectif de la politique paysagère du SD 2001 est fourni en annexe 10 (pp.32-34).

La politique de paysage du SD 2001 est basée sur les trois orientations majeures suivantes :

- « *Cette organisation doit aussi s'opérer sur l'espace non bâti, qui structure l'espace de vie. A l'échelle du Schéma Directeur, la politique du paysage doit clairement être au service de la structuration et de la lisibilité de l'agglomération. Elle peut se définir à travers trois objectifs :*

- *Préserver les grands paysages liés à l'agglomération bordelaise tout en favorisant la création de paysages urbains différenciés,*
- *Créer une trame verte pour l'agglomération,*
- *Stopper l'urbanisation linéaire inféodée aux grandes voies de desserte de l'agglomération et la requalifier », p.78 ;*

Cette formulation oriente ensuite l'ensemble de la structure de la politique paysagère selon ces trois objectifs.

Ces orientations illustrent une perception de l'action sur les paysages basée sur la définition de limites entre la ville et ce qui est considéré et nommé comme « grand paysage ». Il s'agit des espaces agricoles, forestiers et naturels ceinturant l'agglomération. Ces trois orientations, définissant la finalité de l'action, sont divisibles en sous actions dont les buts (52 au total) sont présentés ci-dessous. Nous y proposons une explicitation des orientations selon les objectifs explicites mais également implicites qui apparaissent par une lecture argumentée des orientations. Nous les avons regroupées en proposant un commentaire qui explicite leurs attendus et leurs effets potentiels indirects. Bien que ces commentaires soient personnels, ils sont proposés à la lecture des autres orientations non paysagères du SD 2001, de l'entretien réalisé avec Bertrand Folléa, de ses interventions en colloque sur son travail et de ses écrits (Folléa B., 2003; 2005). La description de l'orientation nous conduit à formuler une appréciation du caractère évaluable ou non (dimension opérationnelle de l'orientation), ainsi que les conditions nécessaires (données, documents cibles, indicateurs disponibles, etc.).

Les orientations paysagères du SD 2001

1 - Préserver les grands paysages tout en favorisant la création de paysages urbains différenciés

La forêt girondine :

- En relation avec la forêt, orienter le développement urbain selon le concept de la « cité-parc » dans sa variante de « *ville sous la forêt* », page 80.

Cette action illustrée dans le document par l'image ci-dessous met en avant plusieurs objectifs :

La volonté de favoriser les « *grandes parcelles favorables à la préservation et au renouvellement du tissu végétal arboré et permettant de gérer une sécurité de proximité* ». Les objectifs implicites sont multiples: faible densité de construction, limitation du risque d'incendie de forêts en zone habitée, limitation de l'imperméabilisation des sols (enjeux de pollution).

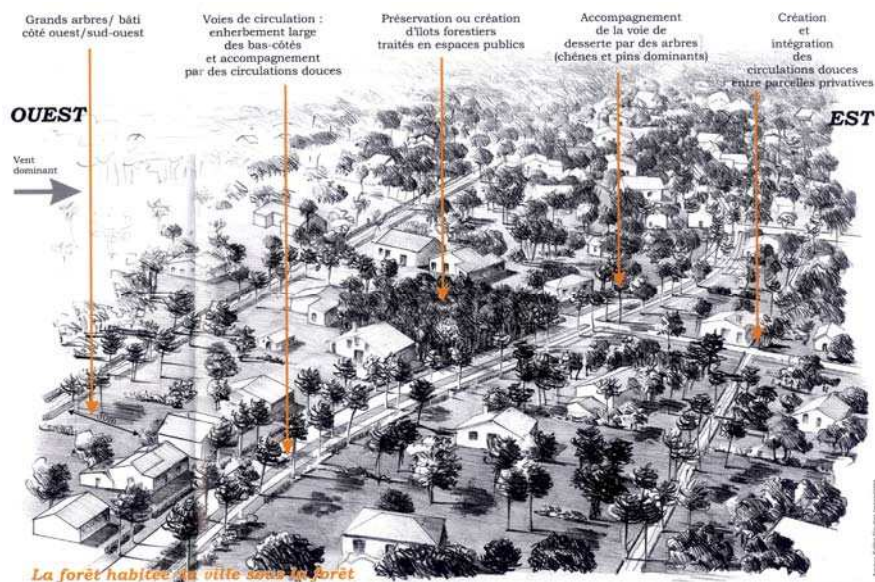


Figure 29 : Illustration du concept de "la ville sous la forêt" - Folléa&Gautier - SD 2001.

La volonté de « *favoriser la créativité architecturale permettant l'intégration des bâtiments* » ayant pour finalité de limiter le syndrome du lotissement cloné et de diversifier ou enrichir l'identité architecturale des nouveaux quartiers.

La volonté de « *maîtrise des clôtures pour garder une transparence des lieux* » dans l'idée de limiter l'enfermement provoqué par la mise en œuvre systématique des haies denses entraînant une banalisation et une fermeture des espaces résidentiels.

D'autres sous actions sont proposées, mais uniquement légendées dans le dessin joint au document et réalisé par le paysagiste Bertrand Folléa (1999) dans le cadre de l'étude préparatoire à la constitution du SD 2001. Elles sont relatives à :

- la « *Préservation ou création d'îlots forestiers traités en espaces publics* »,
- l' « *Enherbement large des bas-côtés et aménagement de circulations douces le long des voies de circulation* »,
- l' « *Accompagnement des voies de desserte par des arbres (pins et chênes)* »,
- la « *Création et intégration de circulations douces entre les parcelles privées* ».

Nous considérons que ces actions ne sont pas explicitement intégrées dans le texte argumentaire du rapport de présentation compte tenu de leur caractère directement très opérationnel, supplétif au PLU. Certains objectifs implicites peuvent être décrits :

- la préservation de la « biodiversité » et des espaces naturels fragiles contre l'urbanisation par la conservation d'espaces tampons,
- la préservation de terrains non imperméabilisés en relation avec l'infiltration des eaux pluviales,
- la création et la préservation d'un maillage viaire connectant à travers les futurs quartiers d'habitation ou la création d'un réseau de liaisons douces à travers l'agglomération,
- l'instauration de nouvelles règles d'implantation du bâti pour limiter les urbanisations banalisées et favoriser une urbanisation en lien avec la nature des lieux.

Ces orientations ont des effets attendus :

- l'invention d'une typologie architecturale et de formes urbaines originales qui renforcent le caractère singulier du paysage de forêt,
- la perméabilité visuelle entre les espaces publics et privés et la perception d'une continuité du paysage forestier,
- le prolongement du paysage forestier dans la ville le long des voies de circulations, agrément (ombrage) et qualification (rappel de la nature en ville) des voies,
- la création de circulations alternatives à la route en cœur d'îlots et d'un réseau viaire hiérarchisé,
- l'optimisation de l'implantation bâtie sur la parcelle en relation au cadre de vie et la définition d'une orientation dominante participant à la lisibilité urbaine.

La formulation des actions montre la volonté affichée de créer un urbanisme « d'osmose » entre l'occupation résidentielle du territoire et l'identité fortement marquée par la forêt sur ces espaces périphériques. Les conditions d'urbanisation proposées s'apparentent aux formes urbaines déjà déployées dans les années 1950 à 75 sur des secteurs tels que Saint-Médard en Jalles par exemple. Les parcelles sont de grande taille (1500 à 2500 m²) et une partie de cette commune a pour modèle d'urbanisation celui proposé en 2001. Cependant, l'application de la loi SRU favorisant la densification urbaine en instaurant des parcelles inférieures à 1000m² tend à en rendre difficile l'application de ces orientations, voire se positionne en totale contradiction.

- En relation avec la forêt, orienter le développement urbain selon le concept de la « cité-parc » dans sa variante de « forêt en ville », page 80.

Deux objectifs sont assignés à l'orientation :

L'« **accompagnement des espaces publics de circulation par des bandes boisées** », cette action favorise implicitement la biodiversité et plus explicitement la conservation d'une typologie forestière dans la composition urbaine pour ramener la nature en ville. L'évaluation de la mesure passe par l'observation de terrain assortie d'une analyse des PLU.

La « **préservation d'espaces publics boisés dans le tissu de la ville** », cette action étant reproduite dans l'orientation antérieure, elle vise à préserver les espaces naturels et forestiers et à les considérer comme des éléments de composition de la ville selon le même concept de nature en ville. L'évaluation de la mesure est constituée d'une analyse des PLU (réservation foncière, zonage et règlement) et par l'observation de terrain sur les nouvelles urbanisations.

La vision conceptuelle de la ville insérée dans les espaces forestiers, tend à considérer le mode d'élaboration de la ville comme une transition entre l'espace construit appartenant au registre du minéral et l'espace naturel du registre forestier. Il s'agit bien d'une démarche de composition, dans laquelle l'implantation du bâti vient théoriquement s'agréger dans une maille forestière, ce qui induit une composition urbaine et architecturale différente du lotissement typique (dense, minéral, banalisé...). L'espace public n'est pas dans le registre du construit au sens des espaces verts mais dans l'appartenance au grand paysage forestier. Là encore, c'est une forme d'osmose par l'adaptation de la ville à l'identité des lieux.

- En relation avec la forêt, orienter le développement urbain selon le concept de la « **citée-parc** » dans sa variante de « **ville en forêt : clairières et arial** », page 80.

Cinq objectifs sont assignés à cette orientation, ils sont également décrits à l'aide du dessin ci-dessous figurant dans le document du SD 2001 :

La constitution d'un « **tissu aéré et planté de feuillus** », il s'agit ici de prolonger le mode d'implantation local de l'airial en utilisant une faible densité de bâti et un vocabulaire végétal anthropique ou domestique. Cette mesure est difficilement évaluable du fait de l'absence de définition architecturale et paysagère. Si le croquis inséré dans le document du SD permet de définir une ambiance, la transcription dans le PLU peut présenter des difficultés (densités, silhouette...). L'évaluation portera donc sur l'analyse des PLU (zonage, règlement) et l'observation de terrain sur les nouvelles urbanisations.

Le « **dégagement d'espaces ouverts entre la ville et la forêt : lisibilité de la lisière** », visant de manière implicite à limiter les risques d'incendie. Cette mesure n'est pas aisément évaluable, du fait de l'absence de définition des espaces concernés. On peut cependant réaliser une lecture des PLU pour observer le mode de transcription de l'orientation, et observer dans les opérations nouvelles la réelle conception élaborée.

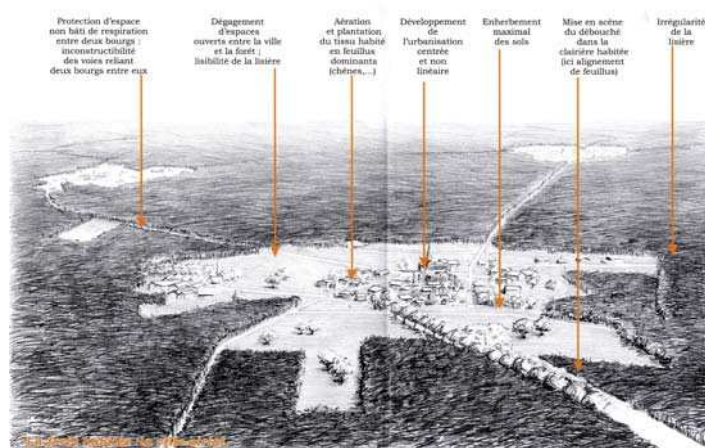


Figure 30 : Illustration du concept de "ville en forêt : clairières et arial" - Folléa&Gautier - SD 2001

Le « **Développement de l'urbanisation centrée et non linéaire** », visant implicitement à densifier l'habitat à proximité des bourgs, à favoriser une offre de services (déplacement, consommation...) et à hiérarchiser le

réseau viaire. Il s'agit aussi d'une mesure visant à maîtriser l'étalement urbain, limiter les dépenses de viabilisation des parcelles pour les collectivités, améliorer la gestion des réseaux... Les attentes implicites peuvent être nombreuses en théorie. L'enquête devra préciser celles qui sont conformes aux acteurs. L'évaluation de la mesure peut poser problème. Le manque de définition de l'orientation peut conduire à de multiples interprétations dans les PLU. Mais elle peut être traitée par une analyse des différentes versions du PLU sur un même territoire.

La « **protection d'espaces boisés tampon entre deux bourgs** » : cette mesure déjà exposée auparavant vise implicitement au maintien de coupures d'urbanisation qui participent de la biodiversité (corridors), et au maintien d'activités sylvicoles et agricoles. De manière plus explicite, elle a pour rôle de conserver une identité paysagère boisée, par le maintien de formes végétales et de l'activité. Cette mesure est difficilement évaluable du fait de l'absence de référentiel. Quels espaces boisés faut-il conserver ? L'analyse empirique par comparaison diachronique permet d'observer si la formulation de l'orientation est efficace ou pas. De même, la lecture du zonage et du règlement des PLU permettra d'analyser la prise en compte de l'orientation, à condition que la relation soit explicitée (développement des EBC par exemple).

L'« **inconstructibilité des voies reliant deux bourgs entre eux** » : il s'agit là d'une mesure à visée réglementaire en appui des autres présentées ci-dessus. Elle a pour but d'inscrire des orientations paysagères dans une version réglementaire des PLU qui auront à être révisés pour mise en compatibilité. Cette mesure est aisément évaluable par l'analyse des zonages attribués dans les PLU.

Une dernière mesure est présente dans le croquis d'illustration mais non reprise dans les textes. Elle vise à un « **enherbement maximum des sols** ». Cette mesure opérationnelle est très difficile à prendre en compte à l'échelle des objectifs du SCOT. D'autre part, comment définir l'application de cette mesure ? Ses objectifs sont doubles : de manière implicite, l'orientation vise à limiter les risques de pollutions et d'inondations, et explicitement, elle constitue une orientation paysagère conduisant à garder autant que possible, un caractère naturel à l'urbanisation en limitant les éléments construits et de vocabulaire urbain (parkings, terrasses, chemins, etc.).

Elle reste donc difficilement évaluable, mais il est possible de mesurer l'emprise au sol des constructions sur les secteurs anciennement urbanisés et les nouveaux (densité du bâti par exemple).

Le territoire viticole bordelais :

- En relation avec le vignoble, orienter le développement urbain selon le concept de « **campagne résidentielle maîtrisée** », page 81.

L'« **inconstructibilité des routes reliant deux bourgs et renforcement des centralités dans les choix des espaces constructibles (Médoc et Entre-Deux-Mers principalement)** » : de manière identique à la précédente, cette mesure vise explicitement à limiter le phénomène d'étalement urbain, en particulier le mitage de l'espace agricole et viticole. Elle cible prioritairement les territoires du Médoc et de l'Entre-Deux-Mers, qui constituent la cible du développement urbain à l'époque de l'élaboration du SD.

La « **préservation d'espaces de respiration assurant des discontinuités dans l'urbanisation des pentes des coteaux (au moins 300 m)** » : l'enjeu explicite de cette mesure est de favoriser la lisibilité du coteau (vues sur le coteau et depuis le coteau), et la préservation du caractère rural du territoire. Mais plus implicitement, il s'agit de limiter les pressions économiques et foncières qui sévissent sur l'activité viticole à l'époque de

l'élaboration du SD 2001. Outre les périodes de crises économiques connues sur ces territoires, ils sont la cible privilégiée des nouvelles urbanisations rejetées du cœur de l'agglomération, suite à la forte augmentation des prix du marché immobilier. Ne pouvant agir sur certains secteurs de l'économie (notamment agricoles), le SD 2001 tente de limiter certains phénomènes avec les outils dont il dispose. Il s'agit ici, en l'occurrence, des règles paysagères.

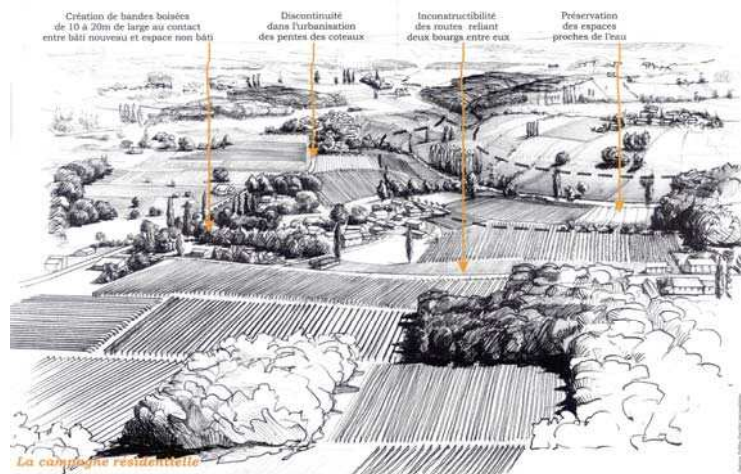


Figure 31 : Illustration du concept de "campagne résidentielle maîtrisée" - Folléa&Gautier - SD 2001.

La « **création de bandes boisées de 10 à 20 mètres d'épaisseur au moins au contact espace bâti-espace rural non-bâti** » : cette mesure vise à créer ou renforcer les limites entre les espaces bâtis et les espaces ruraux. Si de manière implicite, la mesure tend à favoriser la biodiversité, de manière plus explicite, il s'agit ici de limiter la perception des espaces ruraux limitrophes à l'habitat comme des réserves foncières en attente d'urbanisation. Si l'orientation présente une définition opérationnelle assez simple, son application l'est moins. La transposition dans les PLU conduit à quelques questions liées à la manière d'appliquer une telle orientation, notamment en matière de maîtrise foncière. L'observation peut être conduite lors de l'analyse du contenu des PLU ou dans le cadre d'analyses de terrain sur les extensions d'urbanisation.

La « **protection des espaces boisés de qualité et des ZNIEFF²⁰⁸** » : cette mesure présente quelques ambiguïtés. Tout d'abord parce que les espaces boisés de qualité peuvent être interprétés comme les Espaces Boisés Classés (EBC). Ils sont réglementairement déjà protégés. Sinon, l'absence de précisions sur la définition de ces espaces (leur localisation notamment), rend l'application plus aléatoire. Concernant les ZNIEFF, le SD 2001 apporte une orientation claire visant à protéger systématiquement ces espaces contre les pressions d'urbanisation. Concernant cette mesure, précisons que dans la rédaction du SD 2001, les vallées des ruisseaux sont prioritairement concernées, renvoyant à une note de bas de page développant l'argumentaire suivant :

- « **Ces espaces conditionnent d'une part, le maintien des grands paysages, en épousant le relief et soulignant les bords de ruisseaux, et constituent d'autre part, pour certains d'entre eux, une rupture avec le développement urbain en assurant des espaces tampons qui seront conservés entre les séquences bâties** » (cf. SD – 2001 – p.81). La volonté ainsi décrite est de conserver des logiques d'implantation liées aux composantes géographiques (morphologie, réseau des boisements, cours d'eau...) du territoire. Cette mesure est issue de l'étude réalisée par le

²⁰⁸ Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Floristique et Faunistique

paysagiste Bertrand Folléa qui, en 1999, évoquait pour mémoire « **la préservation des vignobles APIETA²⁰⁹, des EBC, des ZNIEFF** » (1999, pp.23-57).

L'évaluation de l'application de cette mesure pose des difficultés. Tout d'abord parce que le référentiel des EBC existe depuis longtemps. L'A'Urba a déjà réalisé de nombreuses études d'inventaire faisant l'objet d'une application réglementaire dans les POS (A'Urba, 1989; 1990). Enfin, parce que sans apporter de précisions sur les modalités d'identification « d'un espace boisé de qualité », il revient aux communes d'apprécier elles-mêmes les espaces boisés pouvant faire l'objet d'une protection au titre des EBC, démarche déjà courante. Nous interprétons cette rédaction comme une non-orientation. Cependant, étant donnée sa localisation en frange de l'agglomération, nous pouvons émettre l'hypothèse que la modification textuelle apportée est le signe d'une volonté de conduire une stratégie de préservation sur ces nouveaux espaces, en considérant le domaine forestier au sens écologique, comme étant potentiellement de futurs espaces verts du registre de l'urbain.

Une dernière mesure apparaît graphiquement mais n'est pas reprise dans le texte, il s'agit de « la préservation des espaces proches de l'eau ». Son absence dans la partie de texte peut être due soit au fait que l'orientation figure déjà dans le document au titre de la prise en compte des risques d'inondation, soit elle est jugée inintéressante de par les contraintes qu'elle suggère, ou suite à une analyse d'état des lieux ne la rendant pas pertinente.

Les vallées de la Garonne et de la Dordogne :

L'« **inconstructibilité des zones inondables** » : cette mesure apparaît logiquement comme une mesure complémentaire à la gestion des risques. Les territoires inondables importants en fin de parcours de fleuve sont des paysages à part entière, marqués par leur appartenance à l'élément fluvial. Mais ils répondent également à une finalité de zonage présente dans les plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) annexés aux PLU. Ce sont ces documents qui définissent concrètement les limites inondables. De fait réglementaire, les PLU sont tenus de respecter l'inconstructibilité ou ses conditions vis-à-vis des PPRI. La mesure s'impose donc d'elle-même. Une carte sur le risque d'inondation est présentée, elle localise les protections inscrites au SD 2001, en différenciant la zone d'expansion des crues, de la zone d'expansion avec les protections existantes (plus étendues), figurée notamment dans le « porter à connaissance » de l'État. Ces zonages sont retranscrits de différentes façons dans la carte de destination générale des sols.

La « **préservation des abords de l'eau : inconstructibilité de 50 m au moins de part et d'autre des rives** » : cette mesure complète la précédente par une extension sur les réseaux hydrographiques transversaux qui irriguent les zones dites inondables. Cependant, l'objectif est bien de valoriser les paysages des fonds de vallée en limitant le recouvrement des cours d'eau et en favorisant leur accès. La distance d'inconstructibilité de 50 mètres est une mesure aisément évaluable par l'analyse des PLU et notamment de leur zonage.

Le « **passage des circulations douces, promenades, etc.... à proximité de l'eau** » : complémentaire à la précédente, elle vient apporter un contenu qualitatif relatif aux accès accordés à ces espaces. La

²⁰⁹ Association pour la Protection de l'Intégrité et de l'Environnement du Territoire Agricole. Cette association dépend de la Chambre d'Agriculture et constitue son bureau d'étude. Elle a contribué à créer le référentiel parcellaire des terroirs viticoles en collaboration avec l'INAO, démarche qui a donné lieu à la sanctuarisation des espaces viticoles.

mesure peut avoir des effets sur les comportements, les usages et la perception de ces lieux. Là encore, l'évaluation de la mesure passe nécessairement par l'analyse du contenu des PLU des communes concernées par le zonage de l'orientation.

L'« **aménagement des espaces extérieurs en relation avec les zones humides (choix des essences, fossés, traitement des eaux)** » : cet objectif vise explicitement à améliorer par le projet de paysage, la gestion des eaux de ruissellement et des caractéristiques intrinsèques des zones humides (végétation, gestion des eaux...). Plus implicitement, il vise à la reconnaissance de la biodiversité et la protection de zones naturelles.

La « **maîtrise paysagère des clôtures, notamment celles des activités industrielles** », cet objectif participe tel que précédemment décrit dans « **la ville sous la forêt** » à une lisibilité des espaces et à la limitation des effets de cloisonnement, provoqués par les clôtures traditionnelles habituelles (murs pleins, ...). L'ensemble du parcellaire d'activité est considéré comme une composante du paysage que l'on donne à voir ou que l'on veut rendre accessible au regard, sous forme de mise en scène. Cet objectif tend à vouloir limiter le fractionnement et la fermeture des paysages, et à inscrire l'activité industrielle comme un paysage à part entière.

Ces objectifs écrits ne sont pourtant pas les seuls présents dans le document. Sous forme graphique, certains autres apparaissent :

En relation avec le fleuve, orienter le développement des activités du Bec d'Ambés suivant le « concept » de nature industrielle.

La « **préservation des continuités de circulation au bord de l'eau** », cet objectif vise à éviter toute implantation directe sur les berges des fleuves et permet ainsi de conserver les fonctionnalités naturelles (corridors) biologiques, ainsi que les structures végétales qui donnent une identité très marquée et naturelle aux rives. Plus implicitement, il conduit à développer un réseau de liaison douce sur l'agglomération. Bien que très simple à réaliser (par simple zonage et réglementation dans le PLU), l'application de cet objectif présente quelques difficultés liées au caractère limitatif des entreprises et des activités. Car l'un des intérêts pour une entreprise de s'installer sur ces sites réside bien dans le réseau de transport par voie navigable. L'accès et l'adossement sur les berges sont donc une nécessité.

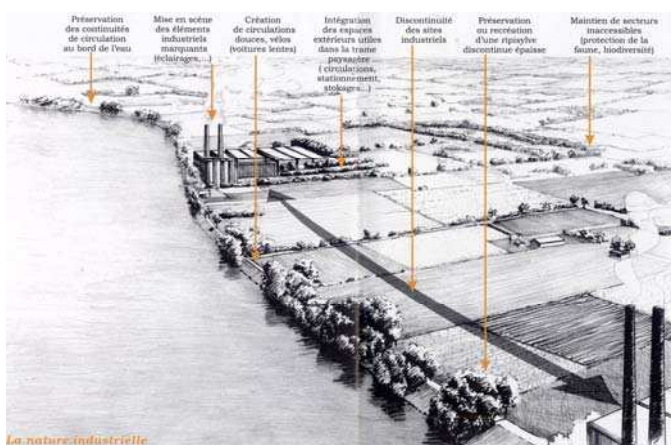


Figure 32 : Illustration du concept de "nature industrielle" - Folléa&Gautier - SD 2001.

La « **mise en scène des éléments industriels marquant (éclairage...)** » : cet objectif reste plus complexe à mettre en œuvre car il fait appel à des démarches qualitatives de conception ou d'aménagement dont les supports n'appartiennent pas au domaine public. Si l'échelle du SD 2001 ne semble déjà pas appropriée à la

définition d'un tel objectif, la déclinaison opérationnelle dans le PLU ne semble pas plus aisée. Par contre, l'orientation montre la volonté d'insérer l'architecture industrielle dans le paysage en modifiant sa perception.

La « **création de circulations douces : vélos, voitures lentes le long du fleuve** » : cet objectif complémentaire aux autres a pour finalité de favoriser l'accès public aux berges du fleuve et participe de la création d'un réseau plus vaste. De manière implicite, il a pour but de modifier les comportements en rendant accessible de nouveaux espaces. Il conduit à l'élargissement des perceptions paysagères, au développement d'une identité et d'une valeur paysagère sur des espaces peu reconnus, ainsi qu'à une nouvelle reconnaissance des sites industriels.

L'« **intégration des espaces extérieurs utiles dans la trame paysagère (circulation, stationnement, stockage)** » : cet objectif comme décrit dans le précédent présenté ci-dessus, comporte certaines difficultés d'application, notamment réglementaires, dans ce qui est dévolu aux documents d'urbanisme. Les espaces concernés appartiennent au domaine privé, et ne peuvent donc que difficilement être mobilisés selon l'objectif souhaité.

La « **discontinuité des sites industriels : préservation d'une bande non constructible entre deux sites** », cet objectif opérationnel consiste à préserver des vues entre l'intérieur de la presqu'île et les rives extérieures, à limiter la consommation des sols et à conserver plus implicitement des séquences non-urbanisées pour la biodiversité, dans le respect des champs d'expansion des crues.

La « **préservation ou recréation d'une ripisylve discontinue épaisse le long du fleuve** » : cet objectif vise à conserver voire développer une trame végétale appartenant au réseau écologique du fleuve, mais également et prioritairement à préserver une image naturelle et sauvage des représentations du fleuve.

La formulation du concept de « **nature industrielle** » prête quelque peu à confusion. Sur le plan symbolique tout d'abord, les images de nature et d'industrie ne font pas appel aux mêmes symboles dans la société et sont souvent opposées ; l'activité industrielle étant perçue comme néfaste vis-à-vis des espaces de nature. Que ce soit par les pollutions générées sur l'eau, la flore ou la faune, les coupures physiques créées par de grands complexes d'hydrocarbures présents sur le bec d'Ambès ou les risques générés sur le plan technologique, ces éléments anthropiques peuvent difficilement être associés aux vertus accordées aux espaces de nature. Si l'objectif est d'influencer la perception de ces sites industriels, il favorise également l'action sur des espaces jusque-là écartés des objectifs de planification. Il semble que le traitement de ce concept ait connu des difficultés. Nous tenterons au travers des entretiens de comprendre ces différences de traitement.

2 - Créer une trame verte pour l'agglomération

« Les fils de l'eau » (p. 82)

L'« **inconstructibilité de 50 m au moins de part et d'autre des rives (hors zone agglomérée et zone multifonctionnelle prévue par le Schéma Directeur et installations portuaires existantes ou prévues au Schéma Directeur, à l'exception des travaux d'amélioration et/ou d'extension des bâtiments existants)** » : cet objectif est identique au précédent, relatif à la préservation des rives des deux fleuves. Il traduit la volonté de rendre plus lisibles et accessibles les paysages de l'eau, mais il participe également

implicitement d'une gestion plus globale des risques d'inondation, de préservation de la qualité de l'eau et de la biodiversité. Bien que limité aux terrains non urbanisés, il reflète un changement complet de perception de l'espace hydrographique, puisqu'il réinsère implicitement une organisation urbaine selon des logiques géomorphologiques. L'évaluation de cette mesure consiste à analyser les prescriptions appliquées dans les PLU concernés par ces réseaux, puis par une vérification de terrain sur les extensions d'urbanisation.

L'« **aménagement de circulations douces dans l'emprise ainsi réservée** » : cet objectif répond à la volonté de rendre accessible le réseau hydrographique local et de l'insérer dans la trame des liaisons douces de l'agglomération. L'évaluation de cet objectif consiste à porter une analyse comparative du développement du réseau de voies douces dans le PLU.

Le « **retournement du bâti montrant les façades principales, situé en limite de la marge d'inconstructibilité vers l'eau** » : cet objectif renforce la volonté de modifier la distribution de l'espace urbanisé pour composer désormais avec les éléments géographiques et mettre en scène des espaces ou réseaux souvent écartés, voire modifiés (artificialisation des réseaux hydrographiques). L'évaluation de la mesure consiste à analyser les règlements des PLU, et par une vérification de terrain sur les nouvelles constructions.

« Les fils des coteaux » (p. 82)

Cette orientation s'applique aux coteaux sur les rives droites de l'agglomération.

L'« **inconstructibilité du coteau** » : cet objectif est fixé pour conserver certains éléments symboliques de ce paysage, il s'agit essentiellement des boisements qui ont un double rôle. Ils constituent un repère géographique vis-à-vis de la proximité du fleuve, et un corridor écologique. En belvédère au-dessus de la partie Ouest de l'agglomération, ils constituent théoriquement, un élément d'attraction en matière d'implantation de l'habitat individuel. Cet objectif est aisément évaluable, par simple analyse de la constructibilité dans les PLU ou analyse diachronique des photos aériennes.

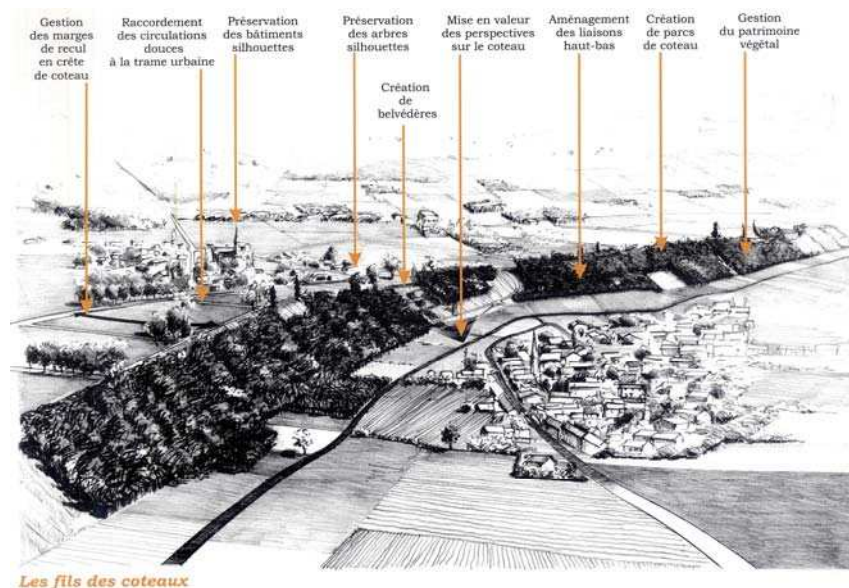


Figure 33 : illustration du concept de "fils des coteaux" - Folléa&Gautier - SD 2001.

Une « **marge de recul à définir en pied et en crête de coteau et hauteur limitée de l'urbanisation en rive** » : cet objectif, complémentaire au précédent, a pour but de conserver la lisibilité du coteau qui constitue un élément de repère géographique important depuis les rives gauches de l'agglomération. Son évaluation est aisée par observation des plans de zonage et règlements dans les PLU, mais l'absence de définition constitue, a priori, un élément de fragilité de la mesure.

L'« **aménagement de parcs et de promenades belvédères** » : cet objectif est complémentaire aux autres, puisqu'il s'agit ici, de donner une valeur aux coteaux par leur mise en scène et le développement de leur accessibilité. Cet objectif témoigne également de la volonté d'insérer ou réinsérer des structures géomorphologiques fortes dans la composition urbaine pour en valoriser les atouts. Sa mise en œuvre peut poser quelques difficultés liées à l'absence d'orientations claires. L'évaluation portera sur l'analyse des programmations de projets dans le PLU de la CUB.

Le « **raccordement des circulations douces à la trame urbaine environnante permettant les liaisons entre haut et bas** » : Cet objectif également complémentaire des précédents suit les mêmes finalités : le raccordement de ces espaces à la composition urbaine pour en faciliter les accès et les usages. L'évaluation de la mesure consiste à analyser l'évolution du réseau viaire, tous modes confondus, pour en apprécier la mise en œuvre.

La « **définition d'une hauteur maximale des constructions pour la rive droite de la Garonne au pied du coteau** » : cet objectif est plus ambitieux puisqu'il vise à réglementer fortement la constructibilité (et la densité par conséquent) sur des espaces stratégiques, faisant l'objet d'une rénovation urbaine importante. Il a pour finalité de limiter au maximum l'obstruction visuelle vers les coteaux et de maintenir l'épannelage. L'évaluation de la mesure consiste à analyser les hauteurs bâties tolérées ou maximales dans le PLU de la CUB.

D'autres objectifs sont présents dans les productions graphiques, mais ils n'ont pas été repris dans le texte du document de SD 2001. Il s'agit de la « **préservation des « bâtiments silhouettes** » en crête de coteaux, de la « **mise en valeur des perspectives sur le coteau** » et de la « **gestion du patrimoine végétal du coteau** ». Nous ne pouvons pas pour le moment identifier les raisons de la mise à l'écart de ces orientations. Nous tenterons de les définir par l'intermédiaire des entretiens.

« Les espaces naturels urbains », (p.83).

Les espaces naturels urbains sont situés dans l'agglomération bordelaise, essentiellement à l'intérieur de la rocade.

Des « **ouvertures visuelles depuis l'espace public riverain (axe du débouché des rues) ou traversant : aménagement de l'espace public et traitement des limites** » : cet objectif vise à créer des relations directes entre ces espaces naturels urbains (mais multifonctionnels) et la ville. Il s'agit de développer les ambiances urbaines et plus implicitement, de valoriser des espaces multifonctionnels pour mieux en justifier la conservation ou la pérennité (les châteaux viticoles urbains Haut-Brion, Pape Clément, Picque Caillou, les terres maraîchères d'Eysines...). L'évaluation de l'application de la mesure consiste à réaliser un diagnostic spatial de ces espaces, car la seule analyse du PLU n'est pas suffisante. Mais l'absence de localisation de la mesure constitue un frein important.

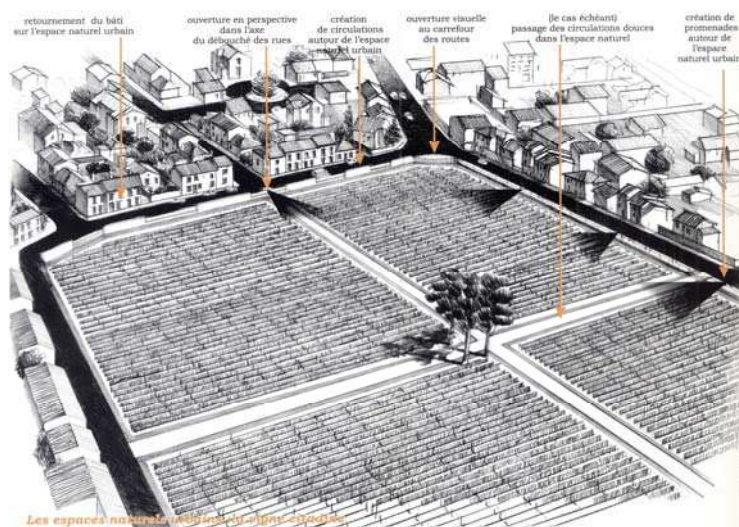


Figure 34 : Illustration de l'orientation visant à ouvrir des espaces de production agricole aux pratiques urbaines - Folléa&Gautier - SD 2001.

L'« **ouverture physique au public le cas échéant avec aménagements spécifiques (passage de circulations douces intérieures)** » : cet objectif complémentaire au précédent vise à favoriser les pratiques urbaines au sein de ces espaces naturels urbains (promenade, vélo...). La méthode d'évaluation la plus efficace consiste à analyser les orientations du PLU et à analyser les transformations des accès.

Le « **retournement possible du bâti riverain sur l'espace (façades, dessertes...)** » : identique à l'orientation pour le bâti sur les coteaux, cet objectif consiste à valoriser les espaces naturels urbains par de nouveaux fronts urbains. Cette démarche de théâtralisation et de valorisation mutuelle favorise leur préservation. L'évaluation de la mise en œuvre de l'objectif consiste à analyser les règlements des PLU concernés.

« **Garantir la pérennité de certains espaces verts non maîtrisés présents dans les secteurs les plus denses par une politique de maîtrise foncière** » : cet objectif ne figure pas dans l'étude confiée à Bertrand Folléa. Il s'agit d'insérer ces espaces dans la politique des espaces verts de l'agglomération. De ce fait leur statut s'en trouve modifié. L'évaluation de l'objectif consiste à vérifier les démarches d'acquisitions réalisées pour garantir la maîtrise de la destination des sols sur ces espaces.

La « **mise en œuvre d'une charte paysagère sur le territoire communautaire** » : cet objectif est également absent du document de Bertrand Folléa. Il a pour ambition de développer une démarche plus aboutie de définition paysagère apparemment cantonnée à l'espace de la CUB. Son évaluation consiste à identifier les réalisations telles qu'une charte, un plan ou un document de réflexion plus abouti que le SD 2001 et qui serviront de guide à la réalisation du PLU.

Un dernier objectif est présent dans l'illustration graphique ci-jointe, mais il n'a pas été repris dans le texte du document de SD 2001. Il s'agit de la « **création de promenades autour de l'espace naturel urbain** ». Son absence dans le texte pourrait être imputée, soit à l'existence d'un maillage déjà présent, soit à la perspective de difficultés de concrétisation foncière.

« Les points d'ancrage des paysages naturels dans les zones urbaines », page 83.

Les espaces concernés par les orientations paysagères qui suivent sont situés en périphérie Ouest de l'agglomération dans les interstices périurbains. Il s'agit de paysages forestiers, agricoles ou hydrographiques.

L'« ***inconstructibilité de l'espace pour de nouvelles urbanisations. Seule la gestion maîtrisée des zones NB existantes et de l'habitat existant est admise*** » : cet objectif ambitieux consiste à figer la destination des sols actuelle pour protéger ou conserver autant que possible ces points d'ancrage, et relier ainsi la ville à la périphérie. Implicitement, cette mesure favorise le maintien de la biodiversité et des activités agricoles. Son évaluation passe par une analyse des droits à construire dans les PLU et une observation diachronique des photos aériennes.

« ***Continuités paysagères assurées entre les points d'ancrage et les grands espaces naturels de respiration*** » : cette orientation est déjà présente dans la finalité 2 « ***Créer une trame verte*** ». Appliquée aux points d'ancrage, elle vise à connecter les espaces naturels urbains aux points d'ancrage via un vocabulaire adapté. Sa formulation peu précise ne permet pas d'interpréter davantage l'orientation si ce n'est qu'un objectif implicite serait de faciliter et développer les usages et les connexions entre ces espaces. C'est une manière de leur donner du sens et une existence pour renforcer ou justifier leur préservation. Son évaluation consiste en une analyse des PLU (orientations générales et éventuellement zonage ou règlement) et à identifier les projets qui lui sont liés.

« ***Ouvertures visuelles depuis l'espace public riverain ou traversant : aménagement de l'espace public et traitement des limites*** » : cette orientation est déjà présente dans la finalité 2 « ***Créer une trame verte*** ». Récurrente en limite des espaces identifiés comme naturels, elle vise à intégrer et mélanger les fonctionnalités urbaines aux fonctionnalités « environnementales » des espaces naturels. Implicitement, il s'agit de favoriser l'occupation des lieux et leur appartenance à des modes de vie les valorisant. L'évaluation est moins aisée, puisqu'il s'agit d'une démarche qualitative faisant peu appel au zonage. On pourra cependant analyser les PLU (identification de cônes de vue par exemple) et réaliser des observations de site pour constater les travaux réalisés.

Le « ***retournement possible du bâti riverain sur l'espace (façades, dessertes)*** » : cet objectif récurrent vise de la même manière à valoriser les points d'ancrage pour les scénariser et justifier ainsi leur préservation. Nous décrivons ici une politique de patrimonialisation selon des critères paysagers, et mobilisant des espaces multifonctionnels. L'évaluation de cette mesure consiste à analyser les règlements de constructibilité des PLU et à une analyse architecturale des nouvelles constructions.

« Le principe d'espaces ouverts en réserve pour des traitements paysagers et d'environnement. », p. 84.

Ces espaces ouverts sont situés dans la ceinture Ouest périphérique de l'agglomération entre les espaces urbains et la forêt.

L'« ***inconstructibilité de l'espace pour de nouvelles urbanisations, en dehors de la gestion maîtrisée des zones NB existantes*** » : cet objectif fait partie de la stratégie affichée de limitation du phénomène d'étalement urbain et de préservation des espaces ouverts. Plus implicitement, cette mesure a aussi vocation à favoriser la biodiversité. L'évaluation d'une telle mesure passe par l'analyse des zonages des PLU et l'analyse spatiale diachronique pour constater la réelle évolution.

L'« **ouverture possible de l'espace : gestion des espaces ouverts (que ce soit de l'eau, des champs, des pâtures, des jardins ou des espaces sportifs)** » : cet objectif vise à développer l'accessibilité et les usages sur ces espaces en les insérant dans un ensemble de parcours plus vaste (réseau à l'échelle de l'agglomération). Implicitement, cette ouverture peut conduire à une revalorisation de ces espaces par leurs pratiques et leur insertion dans les modes de vie. L'évaluation de cette mesure consiste à analyser les PLU (orientations et mises en réserve...) et par une analyse paysagère, pour observer les modes d'appropriation de l'espace. Une analyse sociologique permettrait d'observer les répercussions de la mesure sur les comportements, la satisfaction engendrée dans le public, mais aussi les impacts sur les propriétaires fonciers.

Le « **retournement possible du bâti en rive sur l'espace préservé (façades, circulations de desserte)** » : cet objectif similaire aux précédents recouvre les mêmes caractéristiques.

Le « **passage des infrastructures possible sous réserve de garantir l'inconstructibilité le long de ces infrastructures** » : cet objectif, complémentaire des précédents, a pour vocation de limiter le phénomène d'urbanisation linéaire très présent sur ce territoire. Car des projets de contournement de ville sont programmés. En corollaire, la carte des orientations stratégiques sur le traitement paysager des infrastructures complète la disposition par la localisation d'un principe de « **discontinuité et ouverture visuelle à préserver** ». L'évaluation d'une telle mesure consiste à vérifier les zonages des PLU et à réaliser une analyse spatiale diachronique.

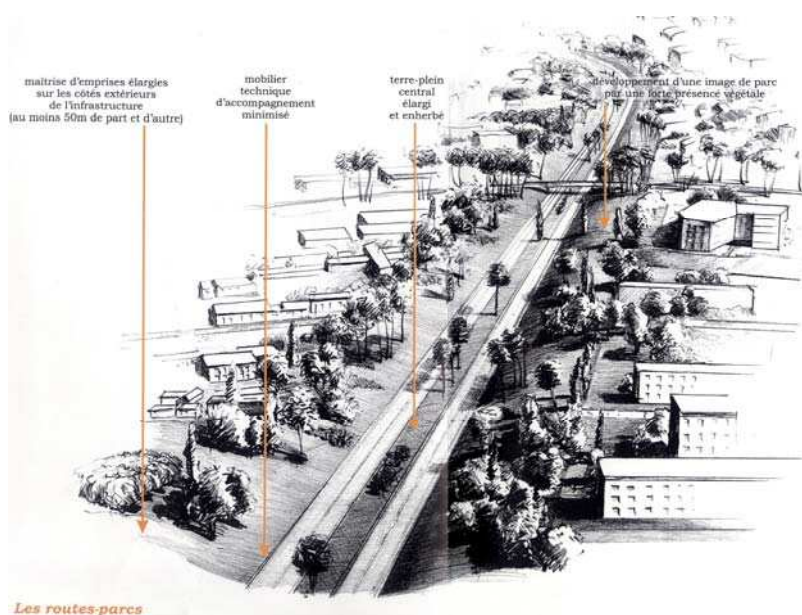


Figure 35 : Illustration du concept de "routes parcs" - Folléa&Gautier - SD 2001.

Les « **aménagements sportifs légers accessibles par des circulations douces** » : bien que prescrivant une inconstructibilité globale, cette mesure vise à permettre aux collectivités de programmer et faire évoluer leurs équipements en cohérence avec le réseau de voies douces prescrit auparavant. L'évaluation consiste à vérifier que les nouveaux équipements respectent cette disposition à travers l'analyse des PLU (règlement et zonage) et l'inventaire des projets réalisés.

La « **réhabilitation des points noirs et reconquête des continuités paysagères (le cas échéant)** » : l'étude réalisée par Bertrand Folléa en 1999 a conduit à identifier une série de lieux jugés prioritaires. Ces points

noirs ne figurent pas dans les cartes du SD 2001 alors que l'étude de Folléa les identifiait (« *Leur reconnaissance et leur préservation sont importantes à acquérir à court terme pour ne pas que se fragilise la trame avant même qu'elle n'existe* »). L'objectif vise donc selon une chronologie de l'intervention, à reconquérir et conforter une structure paysagère jugée comme fragilisée.

3- Stopper l'urbanisation linéaire inféodée aux grandes voies de desserte de l'agglomération et la requalifier

Cette dernière grande orientation stratégique en matière de paysage s'appuie sur le diagnostic que le développement du réseau viaire a participé et guidé l'urbanisation selon des modes préjudiciables pour les paysages :

- banalisation des lieux,
- normalisation des espaces publics dans un vocabulaire routier,
- développement anarchique des enseignes commerciales et de leur publicité,
- absence de limite claire des entrées et sorties de ville,
- nuisances des infrastructures aux riverains,
- complexité des déplacements pour accès aux services...

« L'environnement paysager des voies rapides : les « routes parcs », page 84.

La « **maîtrise d'emprise élargie sur les côtés extérieurs de l'infrastructure (au moins 50 m de part et d'autre de l'axe)** » : l'objectif est de limiter les nuisances auprès des riverains, ainsi que la constructibilité attractive en bordure de ces voies. Mais plus explicitement, il s'agit de définir par cette mesure une image d'entrée de l'agglomération pour les usagers, et de conserver un minimum de lisibilité transversale. La mesure est aisément évaluable par l'analyse des zonages des PLU et l'observation de terrain.

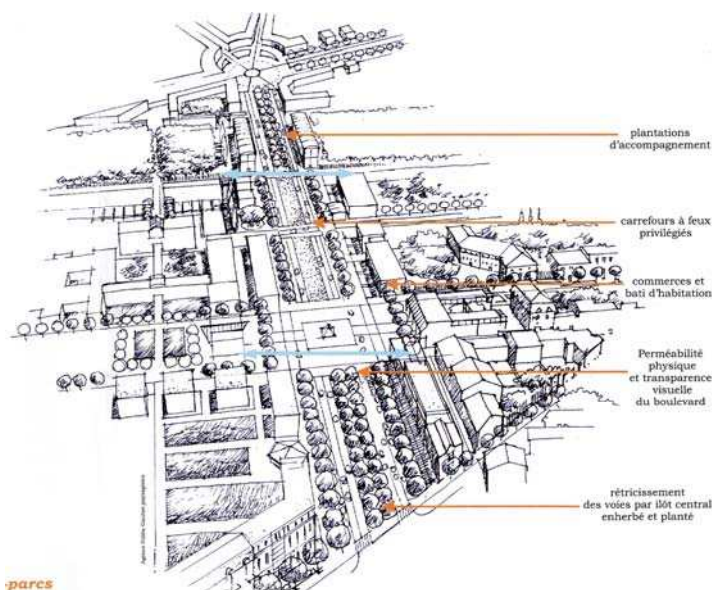


Figure 36 : illustration du concept de "routes parcs" interurbaines - Folléa&Gautier - SD 2001.

Le « **terre-plein central élargi et planté (quand il existe ou est possible)** » : complémentaire au précédent, cette mesure vise à la réappropriation de toutes les emprises routières pour les faire participer d'un ensemble scénique. La mesure paraît *a priori* difficile à transcrire dans les PLU et d'échelle fine peu commode pour un SD 2001. Elle reste évaluable par l'analyse diachronique du traitement de ces espaces.

Le « **développement d'une image de parc par une forte présence végétale** » : cet objectif plus général vise à considérer les voies rapides comme des espaces scéniques et non uniquement pour leur fonctionnalité viaire. L'intervention de cette mesure ne fait pas appel directement aux domaines de compétence des PLU (si ce n'est *via* l'adoption de mesures d'inconstructibilité), mais des gestionnaires de voiries. L'évaluation est donc plus difficile, faisant appel à la consultation des programmes d'entretien ou de rénovation des voies par exemple.

Des « **carrefours giratoires à niveaux privilégiés ou dénivelés pour les autoroutes et voies rapides urbaines** » : cet objectif vise la fluidification des circulations et la lisibilité de la transition entre rue et route parc. Il vise également à limiter leur emprise en superposant les trajectoires. Cette mesure est d'une échelle peu commune pour un SCOT et difficilement transposable dans un PLU. Son évaluation est *a priori* faisable selon une observation sur les nouveaux projets et la définition des programmes des gestionnaires de voiries.

Une dernière mesure est proposée dans le document graphique joint au texte mais elle n'est pas reprise dans le texte : « **Minimiser le « mobilier technique d'accompagnement** ». Cet objectif vise à limiter les effets de pollution visuelle générés par l'accumulation des mobiliers et signalétiques fonctionnels pour rendre l'espace plus lisible. De manière complémentaire aux mesures antérieures, celle-ci montre le souci du détail qui est difficilement transposable dans un PLU.

« La regualification paysagère d'itinéraires très urbanisés : les boulevards urbains », page 86.



Les boulevards urbains : Regualification d'une route nationale en boulevard urbain, ici en région Parisienne (Val-de-Marne, RN 186)

Figure 37 : Illustration du concept de "boulevards urbains" - Folléa&Gautier - SD 2001.

Les boulevards urbains constituent les voies principales qui alimentent les zones périurbaines depuis la rocade.

« **Dispositifs de ralentissement de la vitesse à des normes urbaines** », cet objectif vise à intégrer ces voies dans des modes d'usage plus souples favorisant le partage des modes de déplacement, les connections avec le bâti et ses usages (commerces...) et la sécurisation des voies.

La mesure agit directement sur ces paramètres, mais va également indirectement participer d'une requalification urbaine. Elle agit sur les modes de vie et la capacité des structures urbaines à se tourner vers la voie. L'évaluation est aisée, elle consiste à observer l'évolution des qualifications des voies dans les PLU qui correspondent à une nomenclature liée à la vitesse et la constatation *in situ* ou dans les documents des gestionnaires de voiries (classement des voies).

L'« **aménagement des emprises de la voie en espace public urbain, pas d'aménagement purement routier dit «de sécurité»** » : cet objectif s'inscrit dans l'accompagnement des mutations urbaines attenantes aux voiries, à la diversification des activités (mixité des espaces et des usages) et à l'adaptabilité des tissus bâtis. L'évaluation portera sur l'analyse programmatique des PLU et le recensement des projets de rénovation des voiries concernées selon les orientations fournies.

« **Carrefours à feux privilégiés** » : cet objectif vise la valorisation du caractère urbain de la voie (en rupture avec le caractère routier et la banalisation de l'espace créé par les giratoires), la rupture du trafic et de la vitesse automobile. Il conduit donc à une hiérarchisation en fonction d'autres critères que celui du trafic (importance accordée aux axes suivant leur fonctionnalité comme l'habitat ou les commerces...). L'objectif manque de précision dans sa définition et ne semble pas a priori à l'échelle d'un SD, ce qui le rend difficilement évaluable, si ce n'est par une analyse des programmations des gestionnaires en termes de rénovation ou de réhabilitation.

Plusieurs autres mesures apparaissent dans le dessin fourni dans le document, sans qu'elles soient reprises dans le texte : des « **Plantations d'accompagnement le long de la voie** », la « **Perméabilité physique et transparence visuelle du boulevard** », le « **Rétrécissement des voies par îlots enherbés et plantés** ». Le caractère très opérationnel de ces mesures semble difficile à insérer dans un document de planification de type SD.

« Les routes touristiques ou routes-paysage », p. 86.

Les axes inventoriés sont les grandes voies telles que les A63, A89, RN 10 et 250, les RD 1, 2, 10, 106, 213, 215... Les propositions d'axes formulées dans l'étude Folléa ont apparemment fait l'objet d'une réinterprétation lors de la réalisation du SD 2001.

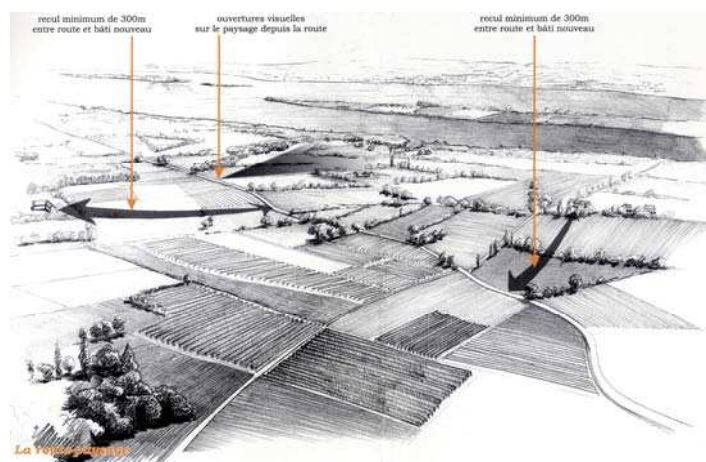


Figure 38 : Illustration du concept de « routes paysage » - Folléa&Gautier - SD 2001.

La « **limitation de la constructibilité de part et d'autre de l'infrastructure, avec l'établissement de règles dans l'esprit de l'amendement Dupont (L111.1-4) pour les zones urbanisables : préserver un recul minimum de 300 m entre route et bâti** » : cet objectif vise à limiter le phénomène d'étalement urbain et d'urbanisation dans le linéaire du réseau, et développer la lisibilité des espaces campagnards. La règle d'inconstructibilité est contraignante si elle est correctement appliquée. Son évaluation portera sur l'analyse de modalités d'urbanisation le long de ces voies dans les PLU. Mais le manque de précision sur les voies concernées est une contrainte pour la bonne application de la mesure, d'autant que les voies avaient été sélectionnées dans l'étude de Folléa de 1999 (cf. page 26).

Cette mesure doit s'inscrire dans les options suivantes :

- « **Mener une valorisation prioritaire de la RD 10** » (dite « **route François Mauriac** ») **qui présente en matière de tourisme culturel et de loisirs de proximité, un fort potentiel** », cet objectif bien localisé est une précision qui est issue d'une négociation dont on retrouve la trace dans le compte rendu d'un débat de commission du SYSDAU lors de la conception du SD 2001²¹⁰. L'évaluation porte sur l'analyse du zonage du PLU et des programmes des gestionnaires de voiries. Cette mesure ne figurait pas dans l'étude de Folléa.
- « **Inscrire ces travaux dans un objectif de sécurisation des déplacements domicile-travail qui pourra être complété par une forte réduction du trafic des poids lourds en transit** », cet objectif ne figurait pas l'étude de Folléa. Nous supposons que sa formulation correspond à une préoccupation des élus locaux qui, lors de leur consultation, ont souhaité apporter ces modifications ou compléments d'orientations. La nature de ces orientations n'appartient pas à une symbolique paysagère. Il s'agit d'une orientation purement « routière ».
- Une dernière proposition figure dans le dessin joint au texte mais non présent dans la partie de texte, il s'agit de « **préserver les ouvertures visuelles sur le paysage depuis la route** ». Cet objectif est repris dans l'orientation stratégique suivante.

« Les discontinuités et ouvertures visuelles à préserver », page 86.

L'étude Folléa faisait référence au concept de « route perméable » illustré selon le croquis ci-dessous. Ces voies sont situées dans l'Entre-Deux-Mers et sont le vecteur d'une urbanisation linéaire.

L'« **inconstructibilité des rives** » : cet objectif doit conduire à la préservation des ouvertures visuelles sur le territoire et des séquences de la voie, en opposition aux effets de fermeture des extensions linéaires. Il participe d'une stratégie de limitation du phénomène d'étalement urbain et linéaire. Son évaluation consiste à analyser les zonages et les règlements de PLU pour constater le niveau d'application de la mesure, puis en une analyse spatiale diachronique des nouvelles constructions.

²¹⁰ Cette mesure a été sollicitée par l'association "Vivre en Entre Deux Mers" et confirmée dans le cadre de l'avis de 2000 des personnes publiques associées au projet de SD 2001 (- SYSDAU, "A propos du rapport de présentation du 31 mars 2000. Remarques et demandes formulées par "l'Union Vivre Entre-deux-Mers" concernant les dispositions sur le plan général et plus particulièrement les dispositions par territoire D2 secteur de l'Entre-deux-Mers. 5 juin 2000", Recueil des avis issus de la consultation des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des personnes publiques associées, de l'Etat et des associations. Mis à disposition du public du 02/10/2000 au 02/11/2000, pp. 47-54, Tome II - 3ème partie, 2000a,

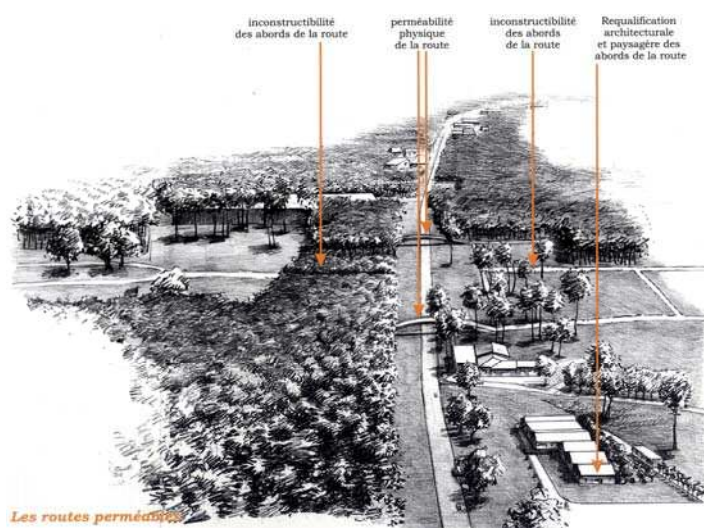


Figure 39 : Illustration du concept de « routes perméables » - Folléa&Gautier - SD 2001.

La « *reconquête paysagère des abords de l'infrastructure pour assurer de part et d'autre des continuités paysagères* » : cet objectif vise à modifier l'image des abords de ces voies pour les réintégrer dans le grand paysage, via un vocabulaire végétal adapté. Il s'agit de valoriser des séquences entre zones bâties, pour les faire participer à des usages en liaison avec un réseau de voies douces, mais aussi plus indirectement d'une mise en scène permettant de limiter toute dépréciation de l'espace. Des objectifs plus implicites de biodiversité apparaissent compte tenu des interrelations souhaitées entre ces séquences. L'évaluation d'une telle mesure est complexe car il n'y a pas de recensement des lieux à revaloriser même si les voies sont identifiées.

La structure des orientations dans le SD 2001

L'originalité de la politique paysagère du SD 2001 vient de ce que sa formulation s'apparente aux objectifs de qualité paysagère de la CEP. Les orientations paysagères sont définies dans la partie 4.2 (les orientations stratégiques) et un chapitre entier sur les trois relatifs aux orientations, lui est réservé (4.2.1). Ce dernier est structuré selon les trois objectifs décrits précédemment. Seules deux cartes de la « *charpente paysagère* » illustrent les orientations pour les localiser sur le territoire, la carte de « *la dynamique des espaces* » (p. 82 du mémoire), et la carte du « *traitement paysager des infrastructures* » (p. 233 du mémoire).

De nombreuses orientations apparaissent plusieurs fois. Il s'agit par exemple de « *l'inconstructibilité de l'espace pour de nouvelles urbanisations* » qui est conditionnée à la gestion des zones NB, précédemment définies dans les POS ; ou bien du « *retournement possible du bâti* », qui apparaît dans les espaces naturels urbains, et dans les points d'ancrage.

L'ensemble des orientations de Bertrand Folléa apparaît dans le document final du SD 2001. Quelques-unes ont été uniquement conservées dans les planches graphiques.

Cette description des orientations que nous avons présentées précédemment, nous sert à compléter la grille d'analyse et notamment à identifier à quelle théorie d'action présentée par Olivier Aznar et Marc Guérin, elle appartient.

Les orientations sont décrites spatialement sur les planches graphiques de synthèses en format A1 dans le SD 2001. Des croquis et des photographies commentées (21 au total) illustrent les concepts paysagers tels que « *la ville sous la forêt* », « *la route parc* », ou « *la nature industrielle* ».

Ces orientations répondent en grande partie aux problématiques identifiées dans la première partie du rapport de présentation. Le croquis est accompagné de légendes détaillées sur leur pourtour. Il s'agit des orientations décrites dans les pages du rapport de représentation, leur retranscription reste fidèle. Ainsi, nous observons par l'intermédiaire de l'analyse de la continuité de la mission de l'expert paysagiste (1997, 1999), que c'est bien sa formulation des orientations paysagères qui est retranscrite dans le document final en 2001. Visiblement, les croquis ont été réalisés spécifiquement pour le rapport final du SD 2001. Il existe donc une cohérence dans l'expertise, et son poids dans la formulation finale du document est réel.

La relation entre les orientations écrites du rapport de présentation et les planches illustratives est très importante. Par ces croquis, l'orientation paysagère prend forme dans l'espace et effectue un transfert de l'intentionnalité vers la visualisation des transformations du paysage. Cet exercice, habituel pour l'expert paysagiste dans sa pratique, prend un sens nouveau en 2001 pour les acteurs de la planification. Par un effet de projection et d'anticipation, les orientations ont une dimension stratégique (du fait de l'échelle de définition) et quasiment pratique, du fait de leur représentation. Ainsi, Bertrand Folléa procède à une projection des représentations paysagères induites par le projet de territoire du SD 2001, et ce, dans la tradition des concepteurs paysagistes analysée par Pierre Donadieu (2009c). Il s'agit d'une mise en sens commun et d'une prise de conscience des effets du SD 2001.

Mais il ne s'agit pas de la seule observation. Ces illustrations ont un autre effet non négligeable. Car elles mettent en scène plusieurs paysages, en inscrivant la ville, les espaces industriels, les infrastructures de transports, les espaces viticoles, la forêt et l'agriculture, et les espaces résidentiels dans une recherche simultanée et commune d'un idéal paysager. Et c'est à travers ce prisme que le volet paysager du SD 2001 dispose d'une vertu de rassemblement des disparités et des diversités territoriales vers un objectif commun de valorisation du cadre de vie. En somme, les interfaces paysagères (ville-nature, ville-forêt, etc.) sont représentées et décrites dans cet objectif d'équilibre présent dans les documents d'urbanisme. Ces paysages idéalisés sont décrits et visualisés sur les espaces de conflits qui sont parmi les contraintes les plus fortes dans les outils de planification. De manière intentionnelle, le paysagiste interprète la notion d'équilibre entre préservation et développement inscrit dans la loi SRU. Il propose également de traiter l'interface bâti-non bâti dans un objectif de dialogue entre la ville et le paysage, qu'il qualifie par son expertise. Dans cet esprit, ces orientations du SD 2001 doivent être traduites dans le PLU, essentiellement sur les espaces non construits (Folléa B., 2005).

Le projet global du SD 2001 est présenté aux personnes publiques associées qui ont exprimé leurs incertitudes.

III.4.5 - Un projet critiqué

Bien que nous constatons une évolution significative dans la formulation de l'intentionnalité paysagère, le projet a été critiqué par plusieurs acteurs tels que les associations et l'Etat.

Des indicateurs absents

Nous avons constaté dans le deuxième chapitre de cette thèse que la construction des indicateurs paysagers présente des difficultés importantes, essentiellement sur ses dimensions immatérielles. Cette observation est également valable dans le cadre du SD 2001, les indicateurs y étant absents. La loi n'imposait d'ailleurs aucune formulation d'indicateurs à l'époque de l'élaboration du SD 2001 ; cependant, leur absence doit interroger les acteurs du SYSDAU sur la construction d'un outil ne comportant pas de démarche d'évaluation, ne serait-ce que pour démontrer leur engagement à maîtriser et piloter un instrument d'aménagement du territoire.

Les indicateurs qui peuvent être mis en œuvre sont relatifs aux objectifs de préservation ou d'orientation des sols. Des enveloppes ont été prévues dans la carte de destination des sols, délimitant le foncier urbanisable du foncier classé en espaces naturels majeurs. L'analyse du respect de ces enveloppes permet de vérifier la bonne application de ces zonages dans les PLU. Nous aborderons cette analyse sans pouvoir la mener avec exactitude, du fait qu'elle nécessite de disposer des enveloppes géo référencées, données que nous n'avons pas pu avoir. Par ailleurs, elle ne comprend pas l'étape de réinterprétation des orientations au niveau du PLU. La superposition stricte des enveloppes thématiques du SD 2001 sur des données dynamiques (construction, mutations, etc.) est de plus à manier avec précaution.

Pour tenter de concrétiser les indicateurs qui auraient pu être formulés, nous avons réalisé des propositions d'indicateurs adaptés à chacune des orientations paysagères. Cette démarche présente rapidement ses limites, car seul l'acteur à l'origine de la politique dispose de l'acquis réflexif légitime pour identifier l'indicateur pertinent en situation d'action. Ce peut-être un indicateur de résultat, mais aussi un indicateur d'action qui permet d'identifier le niveau d'effort mis en œuvre pour assurer la réalisation d'une orientation.

Cette définition d'indicateurs que nous proposons n'a pas de légitimité (cf. figure 40), car c'est le maître d'ouvrage avec l'appui de sa maîtrise d'œuvre qui doit les élaborer, en les contextualisant aux orientations définies. Et ce, en fonction des moyens techniques, politiques et humains, disponibles (Dubois G. et Céron J.-P., 2004). La construction de l'indicateur est entreprise dans la phase finale de l'élaboration de la politique paysagère. Cependant, nous identifions plusieurs niveaux d'indicateurs au regard des orientations du SD 2001 :

- des indicateurs à dimension « matérielle » des paysages, qui permettent de quantifier et de spatialiser des résultats constatés en fonction des objectifs attendus. Les analyses *in situ*, par l'intermédiaire des SIG ou par reconduction photographique sont aisées à mettre en œuvre. Ces indicateurs nécessitent cependant, qu'un état des lieux (ou état zéro) ait été réalisé afin de disposer de références comparatives. Ce qui n'est pas défini dans le SD 2001, soit quantitativement, soit spatialement. Nous nous heurtons par conséquent à une insuffisance de la définition de la mesure qui ne permet pas de l'évaluer sur les critères matériels. En effet, comment évaluer une mesure relative à la densité ou à la préservation d'espaces boisés tampon, si les lieux où les mesures doivent s'appliquer n'ont pas préalablement été identifiées ? Nous constatons des seuils importants entre la définition de principes (ou d'objectifs) d'aménagement, et la localisation des lieux où ils sont censées être mis en œuvre.

- Des indicateurs à dimension « immatérielle » des paysages, ordonnés selon deux échelles :
 - o La mesure de résultats selon des référentiels culturels et esthétiques qui ne sont pas précisés et renforcés par des mesures de pilotage. Il s'agit, par exemple, de l'orientation visant à la « **créativité architecturale permettant l'intégration des bâtiments** ». Sans autre définition détaillée de l'orientation, il est vain de proposer une évaluation d'autant que le référentiel initial (le diagnostic) ne propose pas d'état des lieux. Le suivi ou l'étude de la bonne application de la mesure n'est pas envisageable.
 - o La mesure des résultats selon une analyse de l'action publique. La formulation des indicateurs peut alors prendre la forme d'un inventaire des actions menées par le syndicat ou toute autre structure d'action ciblée pour mettre en œuvre l'orientation. Il s'agit par exemple de l'orientation visant à la « **mise en œuvre d'une charte paysagère sur le territoire communautaire** ». La réalisation de cette charte nécessite un engagement politique non disponible lors de la formulation de l'orientation en 2001. Il est cependant possible d'identifier un indicateur qualitatif qui puisse faire l'inventaire des actions menées par le SYSDAU pour parvenir à la réalisation de la charte. Ce peut-être alors non plus, la définition d'une charte paysagère sur le périmètre du SYSDAU, mais des chartes qui sont conçues dans les périmètres de compétences des intercommunalités membres du SYSDAU. Nous les identifierons par la suite dans notre recherche. Il peut s'agir également de mesurer des impacts de la politique sur les perceptions des habitants. On peut inventorier les actions visant à sensibiliser, informer et former l'habitant aux enjeux des paysages ; et vérifier que ces actions ont un impact (enquêtes de satisfaction, analyses sociologiques et cognitives, analyses des productions paysagères, etc.). Cette dernière approche exige une très forte mobilisation et des compétences extérieures au syndicat de SCOT et aux maîtres d'œuvre.

Nous avons réalisé un inventaire d'indicateurs théoriques censés permettre le suivi des orientations. Un échantillon est fourni dans le tableau en figure 40.

Graphe d'objectifs pour une politique de paysage	Modalité d'évaluation			Proposition d'indicateurs	Moyens de mesures	niveau de mesures		
	Acteurs concernés	Cadre temporel de l'évaluation	Démarches d'évaluation			Typologie	SD	PLU
Grandes parcelles favorables à la préservation et au renouvellement du tissu végétal arboré et permettant de gérer une sécurité de proximité	Commune ou E.P.C.I. Equipe de maîtrise d'œuvre	Immédiate, Pendant l'élaboration des projets d'urbansime, A la réalisation des aménagements, A long terme	Analyse critique des documents réglementaires ou opérationnels, choix d'un site stratégique pour l'évaluation et mise en place d'un observatoire photographique sur le terrain, entretiens avec les habitants,	Taux d'évolution des mutations foncières, Superficie moyenne des parcelles rendues urbanisables, Etude des densités Morphologie urbaine des nouvelles urbanisations Insertion dans le PLU de normes parcellaires	Analyse parcellaire	X	X	
Créativité architecturale permettant l'intégration des bâtiments	Commune ou E.P.C.I. Equipe de maîtrise d'œuvre, Habitants			Analyse de la réponse architecturale (l'évolution des compositions architecturales) Analyse du contenu réglementaire des PLU Analyse de la composition urbaine	Analyse architecturale	o	X	
Maîtrise des clôtures pour garder une transparence des lieux	Commune ou E.P.C.I, habitants, services techniques de gestion et d'entretien promoteurs/aménageurs			Analyse de la typologie et étude statistique (part des parcelles relevant de cette orientation)	Diagnostic paysager	o	X	
Préservation ou création d'îlots forestiers traités en espaces publics	Commune ou E.P.C.I, Equipe de maîtrise d'œuvre, services techniques de gestion et d'entretien			Analyse critique des documents réglementaires ou opérationnels, choix d'un site stratégique pour l'évaluation et mise en place d'un observatoire photographique sur le terrain, suivi d'ensemble sur photo aérienne mise en concordance avec les risques forestiers	Inventaire des espaces potentiels et observation quantitative et qualitative des espaces préservés ou créés: - niveau réglementaire du PLU - niveau localisation géographique (SIG) - rapport espaces préservé/urbanisé	analyse parcellaire et d'occupation des sols Diagnostic paysager	X	X
Enherbement large des bas côtés et aménagement de circulations douces le long des voies de circulation	Commune ou E.P.C.I, Equipe de maîtrise d'œuvre, services techniques de gestion et d'entretien			Analyse critique des documents réglementaires ou opérationnels, choix d'un site stratégique pour l'évaluation et mise en place d'un observatoire photographique sur le terrain	Description et typologies mises en oeuvre Evolution quantitative des parcours cycles et piétons	Analyse paysagère Inventaire des projets et intégration dans divers plans et schémas	X	X

Figure 40 : Extrait du tableau d'analyse des conditions d'évaluation des orientations paysagères du SD 2001 - D. Labat 2008.

La mobilisation de ces indicateurs (qui ne sont pas exhaustifs) nécessiterait de développer la connaissance et de conforter les études de terrain sur quasiment toutes les interventions proposées dans le SD 2001. Elle demanderait une inclusion du SYSDAU plus profonde dans le dispositif des PLU, de manière à encourager des analyses qui sont plus pertinentes à l'échelle communale ou intercommunale (qualité architecturale, limites parcellaires, etc.). Elle nécessiterait également la mobilisation des corps socioprofessionnels de la construction (élus, experts, entreprises, etc.) pour produire des référentiels, engager de nouvelles démarches qualitatives (in-formation, sensibilisation) et proposer des exemples opérationnels de ces mesures. La construction d'un observatoire des évolutions des paysages serait également utile pour capitaliser l'information et fournir des outils de mesure. Cette proposition idéale d'indicateurs montre cependant deux éléments d'analyse en réponse aux personnes qui exigent des indicateurs de manière prioritaire :

- les mesures inscrites dans le SD 2001 entraînent une vision holistique de l'intervention sur le paysage. Face au gigantisme de la tâche, la production d'indicateurs spécifiques conduirait à démontrer surtout la complexité de leur mise en œuvre. D'une part parce que les moyens nécessaires ne sont pas négligeables, et d'autre part, parce qu'ils induisent une modification profonde des comportements et des habitudes. Que celles-ci soient professionnelles, techniques, sociologiques, politiques, etc., elles conduisent à remettre en question des systèmes d'acteurs. Par exemple, la qualité architecturale est un enjeu face aux multiples processus d'urbanisation qui existent. Certes le règlement du PLU peut contenir des prescriptions et favoriser une meilleure qualité architecturale. Mais, comment mettre en œuvre cette mesure lorsqu'elle n'est pas davantage définie dans le SD 2001 ? Les PLU ne sont pas contraints à le faire à la place du SD 2001. Par conséquent, d'autres alternatives sont nécessaires. Elles peuvent par exemple consister à élaborer des chartes architecturales et paysagères, à favoriser le conseil gratuit auprès du public, à sensibiliser les corporations de la construction, à développer les phases d'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès des maires communaux, à encadrer les promoteurs, à redéfinir le seuil d'intervention d'un architecte pour une résidence, etc. Elles nécessitent un engagement politique au-delà des compétences du SYSDAU et posent la question des partenariats et des relais.
- une lecture plus pragmatique/réaliste de ce constat revient à considérer une partie des orientations paysagères les plus difficiles à mettre en œuvre comme seulement des incitations au changement. Car le SYSDAU ne possède pas de prérogative particulière pour « ordonner » aux communes l'adoption de ses orientations. Par conséquent, l'intervention du SYSDAU doit être perçue dans sa partie réglementaire comme la mise en place d'une première tentative de coordination de l'intervention paysagère intercommunale.

Au-delà, il s'agit aussi de raisonner selon les perspectives des experts. Le paysagiste propose une série d'orientations depuis l'échelle des grands paysages jusqu'à une échelle définie à la parcelle. L'adoption de ces mesures par les experts urbanistes peut consister à préparer les futures révisions des POS/PLU en 2001. L'A'Urba avait lancé des séminaires techniques en développant un discours sur l'application de la loi SRU (formes et fonctions urbaines, densités, qualité d'un urbanisme répondant mieux aux attentes, etc.). L'inscription de mesures paysagères aussi précises dans le SD 2001 constitue de fait une tentative des élus (et surtout des techniciens) pour des démarches futures à mettre au point.

D'un point de vue opérationnel, la construction d'indicateurs qui seraient adaptés aux orientations paysagères du SD 2001 semble devoir être faite en concertation avec les acteurs de l'échelon infra territorial à celui du SYSDAU, soit les communes ou intercommunalités membres. La disparité des échelles d'application des orientations paysagères nécessite la construction d'indicateurs globaux appartenant au SYSDAU et d'indicateurs plus locaux, directement liés soit aux impacts des PLU, soit à l'appréciation des populations concernées par les évolutions paysagères. Dans ce contexte, il ne nous paraît pas pertinent de développer des indicateurs qui ne font l'objet d'aucun débat avec les acteurs et les experts. Notre recherche ne peut répondre aux attentes des acteurs telles qu'ils les ont formulées. Par contre, la projection des indicateurs qui seraient techniquement utiles et nécessaires, montre l'impératif d'un engagement beaucoup plus précis dans les phases de diagnostic, de constitution d'un observatoire et d'un suivi rigoureux de la mise en œuvre du PLU. Ce niveau d'engagement aurait pour conséquence de refonder les relations entre SCOT et PLU, et entre

SYSDAU et communes/intercommunalités. Ce qui dans le cadre des normes et règles actuelles du code de l'urbanisme et des collectivités territoriales paraît peu envisageable.

Des partenaires critiques

Cette formulation nouvelle de la politique paysagère n'a pas fait l'objet de commentaires particuliers par les personnes publiques associées, si ce n'est par l'Etat et par l'association naturaliste SEPANSO²¹¹, qui ont formulé des avis critiques.

L'Etat par l'intermédiaire d'un avis final du Préfet en 2000 et coproduit par la DIREN Aquitaine (SYSDAU, 2000m), a émis des réserves sur le document transmis pour avis. Nous retenons les suivantes en matière de paysage tiré du 2^{ème} chapitre sur le développement urbain :

- une imprécision dans l'argumentation des actions (emploi du conditionnel, imprécision des objectifs vis-à-vis des enjeux, cadrage des POS insuffisants) ;
- sur le plan cartographique, un rappel des discussions dans le projet de loi SRU sur la production de cartes indicatives sans délimitation trop précise. La carte de destination générale des sols ne doit pas être trop détaillée et les sites à protéger strictement doivent figurer en annexe (et plus précisément les espaces et sites naturels et urbains à protéger). Il est également demandé qu'une distinction claire soit faite entre les espaces urbanisés et ceux à urbaniser ;
- la transformation du SYSDAU en une structure cadre de référence permettant de gérer le projet dans le temps (suivi, gestion, évaluation) ;
- les concepts paysagers utilisés ne doivent pas simplement être intégrés pour de l'analyse paysagère mais servir des préconisations réglementaires à caractère urbain ;
- la prise en compte partielle des espaces agricoles et naturels. La revendication initiale dans le « porter à connaissance » de constituer « **un véritable projet agricole** » est considérée comme insuffisamment prise en compte et spécifiquement réservée aux espaces viticoles, démarche plébiscitée dans l'avis de l'Etat ;
- Les concepts paysagers sont disséqués et la critique générale porte sur leur insuffisante portée réglementaire, l'inadéquation entre des orientations de protection (points d'ancrage) dans le volet paysager et la superposition d'orientations économiques ou résidentielles dans le volet de développement urbain ou économique. Par ailleurs, le fait de s'attacher d'abord à ce qui existe est critiqué, alors que l'Etat attendait des orientations de « reconquête et de restauration » des milieux. La forêt et les espaces agricoles périurbains « **ne doivent pas être considérés comme des réserves potentielles pour l'urbanisation** », le maintien des zones maraîchères n'est pas assez affirmé. Sur l'Entre-deux-Mers, le paysage n'est pas assez détaillé et trop centré sur les espaces viticoles. Le concept de « **route-parc** » nécessite, de par la difficulté à le mettre en œuvre, de revoir les stratégies d'implantation des zones d'activités. La coupure d'urbanisation entre le bassin d'Arcachon et l'agglomération bordelaise n'est pas suffisamment représentée et le concept de « route-parc » est jugé « **contradictoire avec la volonté de mettre en évidence les seuils ville/nature** ».

²¹¹ SEPANSO : Société pour l'Etude, la Protection et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-Ouest (affiliée à France Nature Environnement).

- La mise en œuvre des orientations proposées et à compléter, selon l'Etat, nécessite un renforcement du SYSDAU au sens politique pour le rendre des plus légitimes à veiller à leur bonne traduction dans les POS/PLU.

L'Etat demande un renforcement conséquent des prérogatives du SYSDAU pour en faire une structure forte de pilotage et d'évaluation de son SD 2001. Si le caractère stratégique est invoqué au nom de la loi SRU alors en cours de préparation, il n'en est pas moins que le SD 2001 est perçu comme un véritable outil de cadrage s'imposant au POS/PLU. Par conséquent, l'Etat milite pour l'élaboration d'une politique ambitieuse et exhaustive dans le SD 2001.

L'association SEPANSO (SYSDAU, 2000j) quant à elle reconnaît le travail accompli et notamment la partie introductive mais reste tout de même critique sur certains points :

- l'absence d'orientations de restauration de la vallée des Jalles en danger, du fait de ses ressources minières ;
- les concepts paysagers sont mal perçus, notamment celui de « cité parc » validant le phénomène de « *mitage de l'espace rural* » selon l'association ; alors que les paysages des infrastructures disposent d'une réflexion et d'orientations plus développées. La « *forêt habitée* », la « *route parc* » et la « *nature industrielle* » sont perçus comme « *un vocabulaire urbanistique prétentieux qui supprime la rigueur de l'analyse géographique et, du même coup, masque le laisser faire et l'absence de projet de maîtrise du développement urbain* » (cf. p. 4 de l'avis).

Les concepts paysagers ne sont pas compris et sont perçus comme une stratégie de dissimulation d'ambitions de développement non dites. Pour l'association, la politique paysagère devient un instrument de discours pour favoriser l'urbanisation sous couvert d'une démarche intégrant la valorisation des paysages.

Conclusion du chapitre III

Cette analyse historique a été complétée par une série d'entretiens individuels auprès de vingt personnes ayant participé à l'élaboration du contenu du SD 2001 en matière de paysage²¹² et auprès de quatre autres personnes inscrites dans la révision actuelle en SCOT. Le croisement entre ces deux étapes de l'évaluation permet d'identifier d'une part la trajectoire des acteurs en matière de représentation des problématiques paysagères, et d'identifier les facteurs ayant influencé l'action paysagère auprès des décideurs.

Un des premiers constats est que cette politique paysagère a été développée en grande partie par l'intermédiaire des actions de sensibilisation de l'Etat. Celui-ci, en mettant en application une des politiques nationales sur le paysage, a réalisé un transfert de connaissances auprès des décideurs des collectivités locales. La politique des atlas de paysage a, dans ce cas, porté ses fruits. Les entretiens témoignent qu'il s'agit bien des sollicitations de la DDE de la Gironde qui ont conduit le SYSDAU à entreprendre une traduction des conclusions de l'Atlas des paysages sur le territoire du SD 2001. Nous constatons les effets similaires des Atlas de paysage décrits par Catherine Caille-Cattin (2005).

²¹² La liste des personnes rencontrées est fournie en annexe 17, p.53.

Le second élément de constat porte sur la cohérence et la qualité de la mobilisation de l'expertise paysagère, qui a conduit à garantir une forme de cohérence dans les logiques d'analyses des enjeux paysagers. Le fait d'avoir mobilisé, sur l'étude paysagère du SYSDAU, le même paysagiste ayant réalisé l'atlas des paysages a permis de conserver une réelle cohérence dans la perception et la formulation des enjeux, mais aussi de capitaliser et d'optimiser les travaux réalisés lors de l'atlas.

Le troisième constat porte sur l'évolution très significative de la formulation de la politique paysagère de 2001. Le SDAU de 1980 comporte une politique paysagère essentiellement basée sur l'armature des espaces verts. Nous notons à ce niveau le glissement de la culture fonctionnaliste des espaces verts des années 1970, passée d'un traitement de l'offre paysagère de la ville (politique des espaces verts) à une réflexion plus globale sur les grands paysages, et les facteurs de maintien des paysages de qualité que nous qualifions de politique de « l'interface paysagère »²¹³. Nous associons ce transfert à un autre élément que celui de l'impulsion de l'atlas, qui est le « repositionnement » institutionnel du SYSDAU. Le périmètre du SD 2001 est plus large que celui du SDAU 1980, et il est surtout plus autonome vis-à-vis du poids de l'Etat qui s'est réduit après la décentralisation. Il y a eu un enjeu de positionnement métropolitain et de différenciation vis-à-vis du périmètre de la CUB. Aborder l'échelle des grands paysages a également servi cette stratégie de différenciation et de légitimation de l'espace métropolitain. Cependant, l'échelle des grands paysages se heurte à des limites en matière de conception du projet de territoire.

Cette mutation de la formulation de la politique paysagère a d'importantes conséquences :

- une définition moins précise de l'attribution des orientations aux espaces ciblés ; il s'en suit une certaine difficulté à identifier les mesures concrètes qui s'appliquent sur un espace donné, notamment dans l'examen de l'analyse de la compatibilité entre le SD 2001 et le PLU. Les orientations du SDAU de 1980 comportaient une forte définition spatiale qui n'a pas, malgré tout, permis de mieux appliquer les orientations de protection. La lecture des comptes rendus des réunions de la commission n°1 (environnement et cadre de vie) témoigne des débats qui ont porté sur les modalités de définition des orientations environnementales. Certains acteurs étaient tournés vers une description très précise des orientations de telle sorte que les POS/PLU ne pouvaient les écarter, tandis que d'autres souhaitaient une souplesse dans cette description du SD 2001 afin de laisser toute l'attitude nécessaire aux POS/PLU pour adapter la mesure aux contraintes du terrain. Cette analyse a notamment été faite par Jean-Paul Bord et Pierre-Robert Baduel (2000) à la lecture des cartes du SD 2001. Les comptes rendus des débats et les entretiens que nous avons effectués ont confirmé leur analyse de 2000 qui est également partagée par certains syndicats viticoles. Ceux-ci souhaitaient une identification très précise des terroirs à protéger et l'ont exprimé en 2000 dans leur avis sur le projet du SD 2001 (SYSDAU, 2000b).

- une vision beaucoup plus transversale dans les orientations du SD 2001 entre des fonctionnalités différentes selon les espaces, faisant ainsi implicitement appel à une vision systémique des problématiques. De fait, la politique paysagère de 2001 présente un très net niveau d'ambition supérieur au schéma précédent, mais n'aborde pas ou ne s'exprime pas sur certains domaines de gestion de l'espace qui ne sont pas intégrés aux conditions d'application du code de l'urbanisme. L'exemple le plus frappant concerne les quelques espaces agricoles et maraîchers qui subsistent en première couronne périurbaine. Cependant, l'exemple de la mobilisation du paysage sur les espaces viticoles atteste qu'il s'agit avant tout d'une question de

²¹³ Nous utilisons le terme « d'interface paysagère » pour qualifier le traitement de problématiques sur les interstices de la ville avec les territoires contigus tels que les espaces agricoles, naturels ou géographiques tels que le coteau, le réseau hydrographique, etc. Le paysage apparaît comme le concept interactif de représentations idéalisées ou non du régime des relations qui doivent culturellement exister selon les acteurs, entre ces espaces urbains et agricoles, naturels, etc. Le paysage est un vecteur d'interrogations là où précédemment l'interaction était perçue comme une situation conflictuelle et de confrontation entre des fonctionnalités spatiales.

représentativité des porteurs des problématiques agricoles (au sens large), plutôt qu'une réelle impossibilité d'intervenir dans les champs de l'agriculture ou de la sylviculture. L'exemple des orientations sur les territoires viticoles montre la capacité de mobilisation des acteurs en matière d'instauration de règles prescriptives fortes. Les entretiens menés ont permis d'identifier l'effet de *lobbying* généré par les instances représentatives du monde viticole. Dès 1996, quelques acteurs importants de l'économie viticole ont attiré l'attention sur les dangers d'une consommation des espaces viticoles pour l'urbanisation, d'abord dans une situation conflictuelle avec le SYSDAU. Lors de ces entretiens, nous avons retenu quelques noms comme celui d'André Lurton²¹⁴, grand propriétaire viticole, ardent défenseur de la viticulture. La création de la zone d'activité économique de Montesquieu en 1990 à Léognan, a suscité une levée de boucliers des organismes locaux tels que le CIVB²¹⁵. Cette mobilisation a conduit l'INAO (porté par M. Lartigue) et la Chambre d'Agriculture²¹⁶ à participer activement aux réflexions en compagnie du SYSDAU. Les comptes rendus des débats de la commission environnement²¹⁷ montrent que certains acteurs ont tenté de mobiliser les décideurs sur le sort de la forêt mais sans pouvoir réellement entraîner une mobilisation générale des acteurs forestiers institutionnels (ONF, CRPF,...) (SYSDAU, 1997). Ce sont davantage quelques élus de communes à caractère forestier qui ont tiré la sonnette d'alarme. Mais cela est resté insuffisant. La demande a été renouvelée en 2000 par la Chambre d'Agriculture dans le cadre de son avis sur le projet du SD 2001 (SYSDAU, 2000).

La politique paysagère de 2001 se traduit prioritairement par un discours d'attentions portées sur le territoire périurbain. Il s'agit d'une logique de gestion des franges ou lisières paysagères entre différentes unités de paysage. L'objet de la politique vise donc à garantir des effets de transition entre des espaces ou objets paysagers ; et à proposer des modes de transformation des paysages du fait du développement de l'urbanisation, permettant d'éviter des effets de ruptures. L'expertise paysagère insiste sur les effets visuels entre espaces, sur les perceptions depuis les axes de déplacement (vues, abords plantés...) et sur la complémentarité entre les dynamiques d'urbanisation et les éléments de paysage tels que la forêt ou les coteaux par exemple.

L'analyse montre également les difficultés d'évaluation qui se présentent. De nombreuses orientations n'ont pas de portée réglementaire soit parce qu'elles ne sont pas localisées, soit parce que leur définition ne conduit pas mécaniquement à un transfert dans les PLU.

La formulation de 2001 reprend pour partie les grandes orientations du SDAU de 1980 mais en l'extrapolant sur la périphérie de l'aire urbaine qui 20 ans après s'est étendue au-delà des limites de la CUB.

²¹⁴ André Lurton a été cité lors des entretiens comme un « personnage » qui a défendu le foncier viticole contre l'urbanisation et notamment dans le cadre partenarial de conception du SD 2001 au côté du SYSDAU. Parmi ses nombreuses fonctions, il a été administrateur du CIVB, fondateur de l'APIETA (bureau d'étude de la Chambre d'Agriculture) qui a réalisé l'inventaire foncier viticole avec l'INAO pour revendiquer la protection de ces espaces dans le SD 2001, et président du syndicat viticole de Pessac-Léognan. Ce partenariat fait suite à un recours en contentieux du CIVB au tribunal administratif contre le SYSDAU afin d'être intégré comme partenaire de définition des enjeux viticoles dans le document d'urbanisme (information issue d'un entretien avec les acteurs).

²¹⁵ Centre Interprofessionnel des Vins de Bordeaux.

²¹⁶ Les syndicats viticoles ont utilisé leur droit de saisie de l'autorité administrative compétente dans le cadre de la loi n° 90-558 du 2 juillet 1990 relative aux appellations d'origine contrôlées des produits agricoles ou alimentaires, bruts ou transformés. Elle a étendu les compétences de l'INAO, en permettant de mobiliser l'article 5 : « *Mis en présence d'un projet d'équipement, et d'expropriations potentielles, le syndicat de défense d'une AOC peut saisir l'autorité administrative en charge du projet, laquelle autorité doit alors recueillir l'avis du ministre de l'Agriculture pris après consultation de l'INAO* ».

²¹⁷ La commission « environnement et cadre de vie » a été réunie 9 fois : 15 novembre 1996, 6 décembre 1996, 10 janvier 1997, 21 février 1997, 24 mars 1997, 5 mai 1997, 23 juin 1997, 19 septembre 1997, 27 novembre 1997.

La carte en annexe 11 (figure 5, p.35), montre le décalage spatial de l'orientation paysagère principale, les « *points d'ancrage* » de 2001, appelés « *coulées vertes* » en 1980. Cette évolution lexicale d'une même intentionnalité paysagère peut être interprétée comme un glissement sémantique. Alors que la coulée verte exprime un mouvement, une trajectoire ou une dynamique, le point d'ancrage définit un état de stabilisation dans lequel l'impératif géographique est présent. Il détermine aussi un repère. Bien que mieux spatialement délimitée, la coulée verte exprime un principe, un geste, alors que le point d'ancrage pourtant moins bien délimité, exprime le rattachement géographique définitif. Il ne s'agit là que de notre interprétation mais il est nécessaire de garder à l'esprit que chacun d'entre nous présente sa capacité d'interprétation des concepts en fonction de sa sensibilité et de sa culture. L'insuffisante précision des concepts laisse le champ aux multiples interprétations et aux difficultés de mise en œuvre par la suite.

La comparaison des deux systèmes d'illustration entre les deux schémas atteste des évolutions en matière de représentation cartographique et confirment l'analyse de Pierre-Robert Baduel et Jean-Paul Bord en 2000. Une imprécision géographique remplace une délimitation stricte des espaces. L'orientation relative à la protection d'espaces verts passe d'un statut prescriptif en 1980 à un statut de principe d'action, illustré par une formulation intentionnelle de l'orientation. Les espaces ne sont pas délimités spatialement de sorte qu'il est illusoire de les transposer à une échelle de PLU. Les espaces à protéger ne sont plus des espaces fermés mais des structures paysagères (comme la forêt) qui viennent border la ville et s'ancrer dans les interstices résiduels ou poches non urbanisées.

La carte, en annexe 11 (figure 6, p.36), spatialisant les constructions neuves depuis 2001, montre graphiquement le principe de recentrage du développement urbain sur l'intérieur de la rocade. Les espaces inondables, inconstructibles de par leur sensibilité au risque, ont globalement été épargnés par l'urbanisation. L'analyse du maintien des points d'ancrage et des modalités de consommation des espaces inscrits en « cité parc » nécessite une analyse plus fine que nous effectuerons dans les PLU.

Chapitre IV - La politique paysagère explorée par l'identification des théories d'action

L'identification des théories d'action doit nous permettre d'interpréter la politique paysagère. Nous souhaitons ainsi mieux définir l'action publique du SYSDAU. Tel que précisé précédemment, nous avons choisi de faire référence aux travaux de Patrick Moquay et *al.* (2004) proposant six classes d'intervention paysagère et les travaux d'Olivier Aznar et Marc Guérin (2002) qui eux, exposent une lecture selon cinq théories d'action issues d'une analyse des services environnementaux. Nous complétons leur proposition par une analyse de la structure argumentaire et sémantique du document. Ceci afin d'analyser les éléments d'intervention mobilisés et leur justification. Les résultats des entretiens réalisés avec les acteurs sont intégrés dans l'analyse des théories d'action. Ils viennent compléter la démarche d'analyse du document.

IV.1 - Structure et analyse de la pertinence et de la cohérence des orientations paysagères du schéma directeur

L'analyse montre la part importante accordée à une vision paysagère de la péri urbanité en rapport avec la nature. La politique paysagère intègre assez peu la ville, réservée à une centralité absente dans les logiques d'action, laissant ainsi entrevoir des éléments d'appréciation de l'action publique et de la gouvernance de l'espace métropolitain.

IV.1.1 - Les théories d'action mobilisées dans les orientations paysagères

Nous avons présenté notre démarche d'analyse dans le chapitre II.3 à partir de la page 138 de ce mémoire.

Ce contenu méthodologique exhaustif ne constitue pas en lui-même une méthode d'évaluation, car on ne peut raisonnablement pas constituer une telle analyse de manière systématique. Nous retirons cependant des enseignements qui pourront servir au SYSDAU afin d'améliorer la conduite de ses politiques de paysage. De manière identique à ce que nous avons rédigé pour l'atlas des paysages, nous proposons les graphes d'objectifs en matière de paysage, fournis en annexe 10 (pp.32-34) et construits à la lecture du SD 2001.

IV.1.1.1 - L'analyse des impacts

Les orientations en matière de paysage, inscrites dans le SD 2001, sont à attribuer à des rapports d'intentionnalité qui sont mis en lumière à travers les enquêtes auprès des acteurs ayant participé à l'élaboration de la politique paysagère du SD 2001. Nous observons cependant des orientations très fortes qui marquent, au-delà de la simple prescription paysagère, des stratégies spécifiques de certains acteurs lors de

la conception du document. Il en est ainsi du vignoble qui figure très largement comme le paysage le mieux protégé vis-à-vis des phénomènes de prédation foncière exercés par le développement urbain. Il est « sanctuarisé » selon le principe le plus prescriptif de non constructibilité²¹⁸.

L'analyse de l'expression de ce type d'orientation doit être couplée avec l'observation des initiatives menées au-delà du rapport écrit et cartographique du document. Par cette analyse, nous constatons que le vignoble constitue un sujet majeur supporté par des enjeux économiques, et nous constatons également une certaine adhésion du SYSDAU au monde économique du vin. De très nombreux articles et un support du SYSDAU aux opérations de communication du monde professionnel du vin sont visibles²¹⁹.

IV.1.1.2 - Les théories d'action mobilisées dans les orientations paysagères

La méthode entreprise permet la classification des orientations paysagères formulées par les acteurs. Parmi les analyses possibles, nous ne retiendrons que les plus importantes, afin de conserver celles qui émergent aisément et disposent d'une valeur analytique dans notre objectif de recherche.

L'analyse proposée est composée d'une déclinaison des orientations de deux parties précitées selon le référencement ci-dessous :

- la relation de l'orientation à la notion de paysage (implicite-explicite). Nous avons délibérément confronté l'orientation à une définition large du paysage (dans le sens de la CEP), car de nombreuses orientations ont des conséquences dans l'évolution des espaces et leurs modes d'utilisation ;
- Les éléments supports ou de dialectique des paysages concernés par l'orientation ;
- Les formulations qui font l'objet d'une description problématique et qui justifient les déclinaisons d'orientations plus précises ;
- Les formulations qui sont du registre de la finalité, du but, et de l'objectif ou de l'orientation dans le terme opérationnel. Cette analyse permet d'évaluer la faisabilité directe au sens pratique des orientations, car de nombreuses orientations doivent être étudiées dans les PLU par la suite avant de trouver une déclinaison opérationnelle.

Le classement des formulations nous conduit à identifier neufs supports matériels de paysage :

- ville (formulation liée à des préoccupations purement urbaines),
- ville/nature : formulation mettant en jeu le concept de nature dans la construction urbaine (trame verte, corridor biologique, grands paysages...),
- ville/fleuve (formulation en lien direct avec le fleuve, sa reconquête ou sa spécialisation économique),

²¹⁸ Voir l'article de - Dallay, W., "« Sanctuarisation » du vignoble", Sud-Ouest, 7 janvier, 1999.

²¹⁹ Cf. à ce sujet la newsletter du SYSDAU newsletter n°6 – avril/mai/juin 2008 et le lien présenté en direction du syndicat des producteurs de vins de Bordeaux. <http://www.vins-bordeaux.fr>. Il y est fait référence à la charte des terroirs réalisée par le Centre Interprofessionnel des Vins de Bordeaux et à laquelle le SYSDAU a été associé. De nombreux articles illustrent l'importance accordée à l'oenotourisme. - CIVB; Chambre d'agriculture de Gironde et Fédération des grands vins de Bordeaux, "Volet viticole. Charte terroirs. Pour une meilleure prise en compte de l'activité viticole A.O.C. dans l'aménagement du territoire", 2008, 12 p.

- route (formulation en lien direct avec les infrastructures routières et leurs servitudes),
- ville/coteaux (formulation en lien direct avec la valorisation des coteaux du territoire du SYSDAU),
- ville/vigne (formulation en lien direct avec les biens supports de la vigne),
- ville/campagne (formulation en lien direct avec les franges entre les espaces urbanisés et les espaces non déterminés autres que le vignoble, la forêt et les espaces naturels),
- route/nature (formulation en lien avec le rapport entre les axes de déplacements et leurs insertions dans les espaces appartenant au concept de nature),
- ville/forêt (formulation en lien avec les franges urbanisées au contact de la forêt).

L'analyse discursive (ou téléologique) de la politique paysagère

L'analyse des formulations montre une répartition assez cohérente des orientations proposées. Elles sont dans l'ensemble toutes issues d'une justification par la présentation d'une problématique explicite à laquelle les orientations doivent répondre. Ex : « **La proportion du foncier disponible à 2020 par rapport aux besoins en terrains est dans l'ensemble du Schéma Directeur trop faible pour permettre un fonctionnement normal du marché foncier qui sera tendu** » p.48.

Dans les graduations de ces formulations, les niveaux relatifs à la définition d'une finalité et d'un but sont importants²²⁰. Ils expriment un idéal ou un résultat final à atteindre.

Ex : « **Des solutions seront donc à mettre en œuvre pour être en mesure d'atteindre les objectifs démographiques :**

- **une occupation plus rationnelle de l'espace avec des formes urbaines plus économes,**
- **la réalisation d'opérations publiques d'aménagement mieux contrôlées par les pouvoirs publics** » (30% dans la CUB),
- **la recherche de mixité fonctionnelle** » p.48. Il faut noter cependant que si cet exemple paraît clair, certains autres ne le sont pas et on peut aisément le comprendre ; comme, par exemple, en ce qui concerne la solidarité intercommunale : il est précisé dans le document que « **le SYSDAU pourra étudier une redistribution de la fiscalité locale** » p.67. Cette formulation classée en but ne présente pas de développement d'objectif et reste au conditionnel.

Le document accorde une place plus réduite aux orientations à objectifs, qui font appel à une explicitation opérationnelle de l'orientation. Ces objectifs sont principalement des orientations de droit, liées au rôle du SD 2001 vis-à-vis des futurs PLU. Ce sont essentiellement des actions de pilotage et de prescriptions sur les POS/PLU. Il n'y a pas d'exemple d'objectif pour l'exemple de situation problématique liée au foncier.

Cet ensemble de formulation s'appuie sur un registre de onze thématiques. Il apparaît que les formulations mettent en avant un système de relation entre différentes composantes territoriales telles qu'elles ont été forgées dans le document de définition préalable des enjeux des paysages, réalisée en 1999 par l'agence Folléa & Gautier, lui-même issu de l'Atlas des paysages de 1997.

²²⁰ Les définitions distinguant la finalité du but sont fournies dans le glossaire en fin de mémoire p.437.

Ces thématiques sont la traduction de la vision paysagiste des problématiques du territoire d'étude. Nous pouvons identifier deux thématiques issues de la traduction des techniciens aménageurs (l'A'Urba en l'occurrence). Il s'agit de la gouvernance présente par le caractère prescriptif et fédérateur du SD 2001 et la ville, inscrite par l'ensemble des orientations relatives à l'urbain dans un rapport implicite avec le paysage.

Les autres thématiques reprennent la dialectique menée dans l'étude paysagère de 1999, liant la ville à ses espaces de contacts (vigne, forêt, fleuve...). Les éléments de discours reprennent donc cette structuration en identifiant les problématiques identifiées, les finalités à caractère idéal, les buts à caractère stratégique et les objectifs à caractère opérationnel. Notre méthode permet donc d'identifier cette structuration et de vérifier comment les acteurs ont structuré leur action vis à vis des problématiques identifiées.

Si l'on effectue cette analyse sur l'ensemble des orientations du SD 2001, nous pouvons proposer une traduction de la part consacrée aux différents espaces de contact dans le processus de formulation de l'action.

Par exemple, la figure 41 permet de constater que les formulations les mieux représentées sont relatives aux liens entre la ville et la nature. Il s'agit par exemple des formulations suivantes présentes dans le rapport de présentation du SD 2001 :

- niveau problématique : « **un habitat trop dispersé et peu structuré risquerait de menacer la cohérence des grandes unités paysagères périphériques, tout particulièrement aux abords des principaux axes de pénétration routière** » p.28 ;
- niveau finalité : « **une organisation urbaine et spatiale répondant aux aspirations nouvelles de la population, tout en préservant les valeurs patrimoniales et environnementales qui font la qualité et la particularité de l'agglomération bordelaise** » p.18 ;
- niveau but : « **La mise en œuvre d'une trame verte au cœur de l'agglomération doit s'appuyer sur une mise en relation des espaces urbains et des grands ensembles paysagers hors rocade** » p.40 ;
- niveau objectif : « **Le Parc des Jalles et son articulation avec les aménagements de Bordeaux Nord et la réserve naturelle de Bruges, constituent également un projet majeur d'aménagement d'espaces naturels pour les loisirs** » p40.

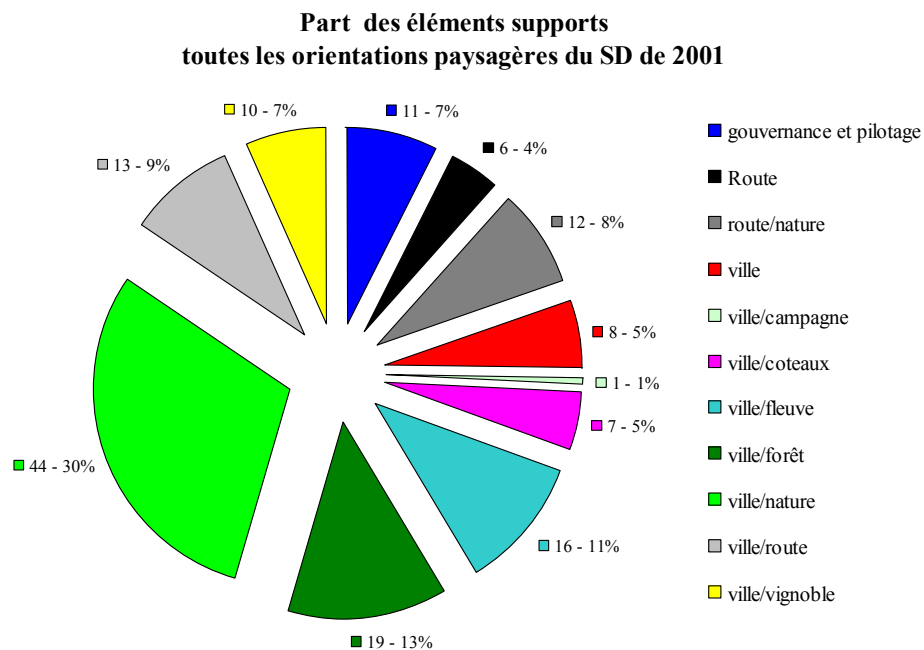


Figure 41 : Part des thématiques présentes dans les formulations relatives au paysage dans le SD 2001 – D. Labat - 2009.

Les situations problématiques paysagères présentes dans le document peuvent être classées selon le graphe ci-dessous :

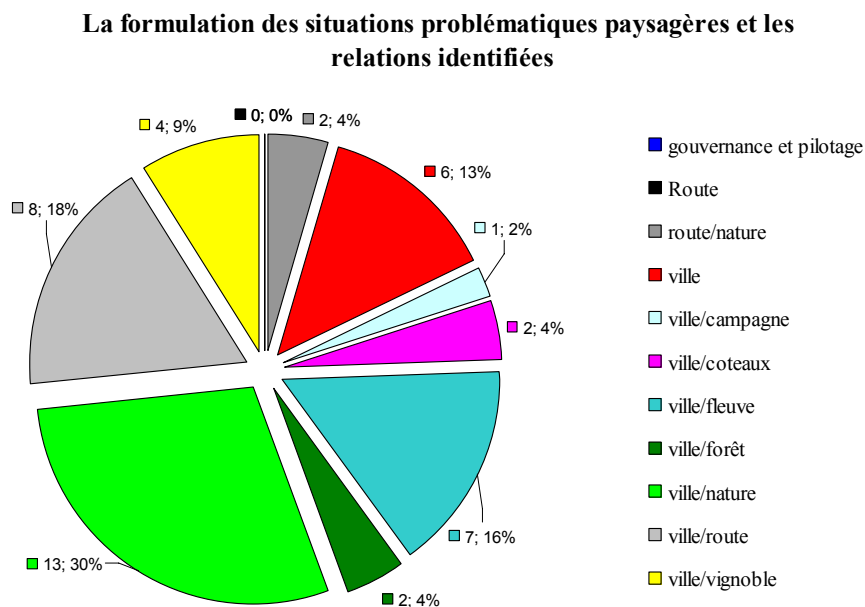


Figure 42 : Répartition des problématiques paysagères du SD 2001 - D. Labat -2009.

Les problématiques sont d'abord relatives au lien ville/nature à hauteur de 30%. Bien que cette relation ne soit pas la plus importante dans le document précédemment cité, ce lien reflète une mouvance de l'époque encore en débat en 2008 (Alduy J-P. et Piron M., 2008) dans le cadre des travaux menés lors du Grenelle de l'environnement.

Cette répartition témoigne de l'importance du concept de nature dans la problématique paysagère. Le terme de « paysage » n'est pas défini dans le SD 2001. Par contre, les formulations des enjeux attestent que le concept de nature semble en être un des fondements. Par ailleurs, la ville est omniprésente dans ces formulations. La problématique principale sur le territoire d'étude réside dans les relations existantes entre différentes entités paysagères ou d'occupation de l'espace (forêt, campagne, vignoble, fleuve...) et la ville ou le système urbain. C'est l'incohérence de l'enchaînement des formes paysagères qui est ciblée. Nous constatons que certaines formes paysagères sont très représentées : le fleuve ou le vignoble, tandis que d'autres formes le sont nettement moins tels que la campagne ou la forêt. Ce constat est le résultat du diagnostic d'ensemble et de la pression de certains acteurs (les industriels du vignoble) qui tendent à faire émerger des problématiques de « réseaux » d'acteur. La description des problématiques paysagères ne traduit donc pas une préoccupation également répartie sur les paysages, mais la structuration des acteurs qui siègent ou participent à la vie du SD 2001.

Si nous replaçons les quelques espaces agricoles ou maraîchers sur le territoire du SYSDAU, nous constatons que malgré la très grande pression urbaine qu'ils subissent, ils ne sont pratiquement pas représentés dans les enjeux paysagers (2%), alors qu'ils constituent les premiers espaces à composante végétale au contact des espaces urbanisés. Il s'agit de toute la vallée des Jalles reliant Blanquefort à Saint-Médard en Jalles, du secteur d'Eysines, du Haillan, de Bruges, et Le Taillan Médoc. Ces espaces agricoles ou maraîchers sont inégalement répartis sur la couronne bordelaise au-delà de la rocade et soumis à de très fortes pressions d'urbanisation.

Notre objectif étant de vérifier que les actions correspondent bien aux problématiques identifiées, nous avons croisé les thématiques avec leur niveau de formulation (cf. figure 43). Ce croisement met en lumière les résultats suivants :

- certaines thématiques font l'objet d'une formulation cohérente de l'identification de la problématique à la proposition d'objectifs en respectant les étapes de formulation des finalités et des buts. Il s'agit des thématiques ville/nature, ville/forêt, route/nature et dans une moindre mesure ville/vignoble, ville/fleuve et ville/route ;
- Certaines thématiques font l'objet d'une formulation moins logique dans leur chaînage. Il s'agit des thématiques « ville » et « route » ;
- La thématique ville/campagne ne comporte que des formulations problématiques, qui ne font pas l'objet d'une mobilisation du SYSDAU.

Nombre de formulations par niveau de définition selon les thèmes les supports paysagers de discours (4.2.1) dans les orientations paysagères

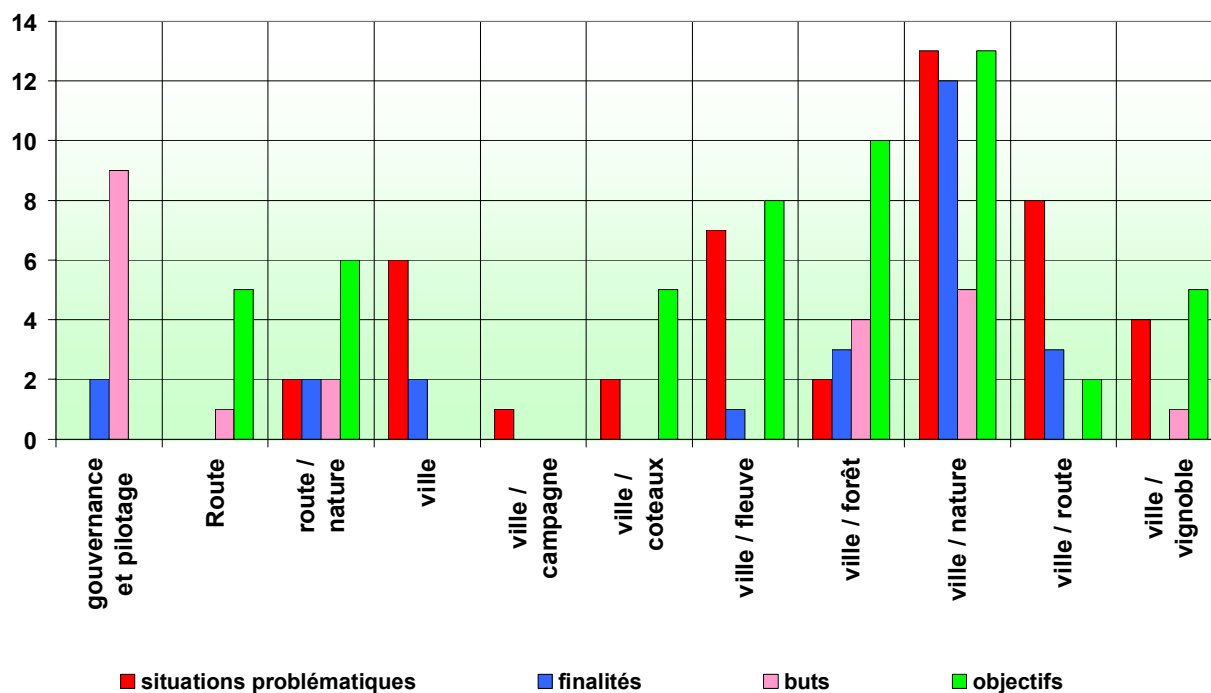


Figure 43 : Analyse des niveaux de formulation selon les thématiques relatives au paysage. D. Labat – 2009.

Ce constat peut s'expliquer selon les hypothèses suivantes :

- certaines thématiques font l'objet d'une formulation complète sur leur périmètre d'action, les acteurs répondent aux problématiques par des objectifs sur ces mêmes espaces d'enjeux (ville/forêt, ville nature, ville fleuve, route/nature).
- Certaines thématiques ne nécessitent pas d'explicitations complémentaires parce que leur fondement problématique ne requiert pas nécessairement de prolongement dialectique ou justificatif (thématiques ville/vignoble et ville/coteaux). Le problème est perçu avec une évidence ancrée chez les acteurs et les solutions sont déjà connues ou bien les fondements de l'action ne sont pas directement liés à une problématique paysagère. Nous pensons notamment aux espaces viticoles dont l'enjeu est avant tout la pérennité économique. Il s'agit essentiellement de limiter ou interdire toute construction sur ces espaces. Le code de l'urbanisme permettant une traduction explicite et réglementaire de l'action, les acteurs ne jugent pas nécessaire de justifier leur action, d'autant qu'elle relève d'un processus historique ou sédimentaire comme nous l'avons évoqué dans le troisième chapitre de notre mémoire. En effet, le SDAU de 1980 en présentait déjà une illustration.

Notre explication est éclairée par la forte représentativité des objectifs formulés sur la thématique « route ». De manière quasi exclusive, la route ne comporte que des objectifs qui doivent répondre à des problématiques identifiées sur d'autres thématiques :

- Certaines d'entre elles peuvent ne comporter qu'une formulation problématique, mais être relayées par d'autres d'objectifs sur d'autres thématiques. Les acteurs ont, dans ce cas, identifié des leviers d'action sur d'autres espaces pour agir sur la problématique initiale. C'est l'exemple de la ville/campagne, où certains objectifs ciblent le réseau viaire par une interdiction de son urbanisation pour protéger les espaces immédiats/connexes de campagne ou agricoles.
- La thématique de la ville est plus complexe à analyser, car elle est traitée d'abord et quasi exclusivement dans un autre chapitre d'action du document. Des problématiques d'ordre paysager y sont bien identifiées, mais les réponses par la définition d'objectifs sont explicitées dans le chapitre 4.2.2 relatif à « l'organisation et le développement urbain ».
- La thématique relative à la gouvernance et au pilotage ne comporte pas de problématique et d'objectifs. Cette situation peut être traduite comme une impossibilité des acteurs à afficher des problématiques qui théoriquement existent ou ont une forte probabilité d'exister, et une incapacité à s'engager explicitement dans des actions de pilotage de l'action.

Cette dernière observation peut s'expliquer par la nature même de la portée juridique des syndicats de SD ou de SCOT, et les objectifs assignés par le code de l'urbanisme. Les SD sont avant tout des documents stratégiques de planification dont le syndicat maître d'ouvrage est chargé de concevoir, sans pour autant disposer d'une structuration financière liée à la mise en œuvre d'un programme d'action. Seules les communes et intercommunalités membres du syndicat ont la capacité de reprendre à leur compte les orientations du SD 2001. Ce transfert est réalisable par l'engagement des structures communales ou intercommunales dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU avec le SD 2001, ou bien dans le cadre de la mise en œuvre de chartes ou de contrats de paysage faisant appel à une budgétisation et une programmation de l'action.

Comment le paysage est-il défini ?

La faible représentation de la ville dans les formulations relatives au paysage peut-être traduite par le caractère implicite de la formulation. De nombreuses formulations incluent implicitement l'idée de paysage dans leur contenu. Il s'agit par exemple des formulations suivantes:

- « ***Le maillage d'un réseau d'itinéraires verts entre les parcs urbains constitue en tant que tel un équipement d'enjeu d'agglomération*** », p.38, comme une finalité,
- « ***Le renforcement des centres villes et des centres bourgs qui se présente actuellement selon une spécialisation trop forte des territoires*** », p.49 comme un but.

Ces formulations n'engagent pas nécessairement un discours sur le paysage, cependant leur portée opérationnelle a des impacts sur l'évolution des paysages.

La répartition obtenue par l'analyse du caractère implicite ou explicite des formulations du document, nous conduit à formuler l'hypothèse suivante (cf. figure 44) :

- La notion de paysage sert de média entre les espaces appartenant au registre de la ville, et les espaces limitrophes (agricoles, viticoles, forestiers, morpho-hydriques, etc.) non construits. Nous avons déjà proposé le terme « d'interface paysagère » (p. 217) pour évoquer le rôle accordé par le paysage. Il traduit et justifie la recherche d'une cohérence, d'une entente entre la ville et ses franges. A ce niveau de définition, la description des éléments qui donnent des valeurs n'est pas spécifiée. Le paysage apparaît comme un concept médiateur pour justifier la recherche d'un équilibre entre les différentes formes de l'espace qui composent le territoire d'action, notamment sur la périphérie. C'est ainsi que les formulations du SD 2001 comportent généralement la traduction d'une relation de la ville à son espace voisin, tel qu'initialement proposé par Bertrand Folléa en 1999.

Répartition des supports de formulation selon leur caractère implicite/explicite au paysage

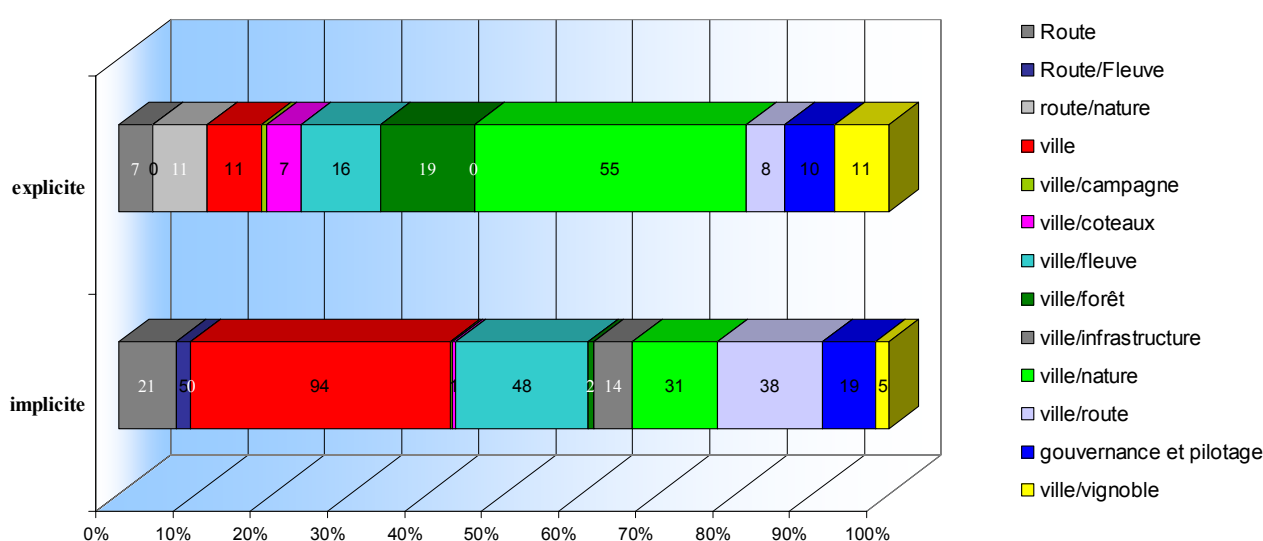


Figure 44 : Répartition des formulations selon leur expression explicite ou implicite avec le terme "paysage" – D. Labat – 2009.

Le classement des formulations selon leur relation au paysage (cf. figure 44) permet de constater que la ville reste le thème premier en matière d'engagement sémantique et discursif ; ce qui paraît logique pour un document d'urbanisme. Puis, ce sont les relations ville/nature, ville/fleuve et ville/route qui constituent les principales relations paysagères dans le document.

L'analyse du chaînage sémantique des formulations

Cette hypothèse est confortée par l'analyse de la répartition des biens supports selon leur niveau de formulation. Les situations problématiques sont réparties selon cinq relations en particuliers (ville, ville/nature, ville/route, ville/fleuve, ville/vignoble).

La ville/nature et la ville sont les deux premiers supports sémantiques des formulations problématiques. La majorité des problématiques concerne donc les espaces urbains, ou leurs frontières avec les espaces qualifiés de « naturels ».

Cette relation ville/nature est présente pour exemple, dans les formulations suivantes (cf. figure 45):

- « *Les grands parcs urbains de l'agglomération, par leur superficie et leur nature ne constituent que des équipements de proximité élargie...* », p.38, ou bien « *La définition d'objectifs prioritaires à la sauvegarde du patrimoine naturel est devenue désormais un enjeu majeur de société* », p.40, comme formulation de problématique.

- « *la métropole bordelaise doit se présenter comme un ensemble organique composé d'un cœur urbain...et d'un arrière-pays naturel d'une extraordinaire richesse et diversité en relation avec des paysages variés* », p.22, comme formulation de finalité.

- « *Mettre en valeur les espaces naturels à forte valeur collective au travers d'une trame verte* », p.56, comme formulation de but.

- « *...Celle-ci devra s'appuyer de la périphérie vers le centre, sur les points d'ancrage forestiers dans la tache urbaine dans un large quadrant Ouest, sur les vallées des Jalles et ruisseaux,* », p.56, comme une formulation d'objectif.

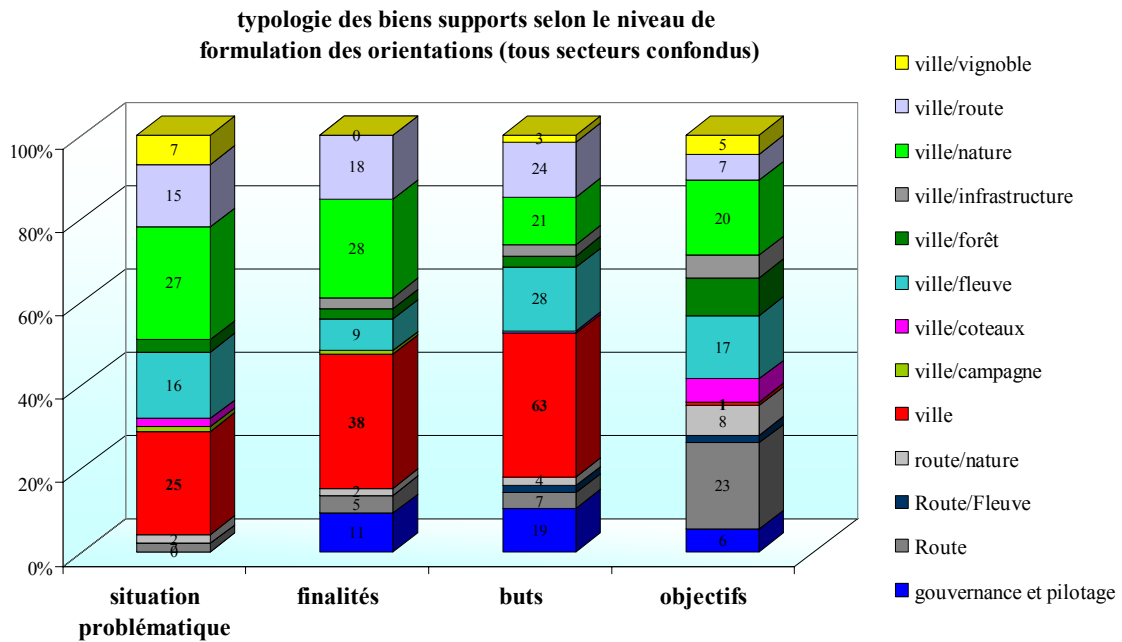


Figure 45 : Répartition des biens supports selon leur niveau de formulation - D. Labat – 2009.

Les formulations liées à la ville sont les suivantes:

- « *A proximité des grandes infrastructures de transport périphérique un fort déséquilibre centre/périphérie est apparu, favorisant une tendance déjà bien engagée de déclin du cœur bordelais* », p.52, comme formulation de problématique.
- « *Une politique touristique au niveau de l'aire métropolitaine commune doit miser sur la grande diversité et la grande qualité des patrimoines de l'agglomération* », p.54, comme formulation de finalité.

- « **Renforcer l'attractivité du centre de Bordeaux et des principaux centres secondaires périphériques en favorisant la continuité commerciale et la diversification de l'offre** », p.52, comme formulation de but.
- « **Par ailleurs, les projets de zones artisanales ou d'activités situées dans les tissus périphériques et périurbains devront faire l'objet d'une insertion particulièrement soignée. Tout projet devra préalablement faire l'objet d'études de mises en œuvre architecturale et de paysagement particulières** », p.92, comme une formulation d'objectif.

La même analyse effectuée sur les formulations en finalités, buts ou objectifs montre un glissement des réponses des acteurs en fonction du degré de précision de l'engagement. La ville tient toujours une place importante dans les finalités et les buts décrits, mais elle disparaît quasiment dans les formulations d'objectifs. L'ensemble des binômes paysagers (ville/fleuve par exemple) n'est plus présenté dans les mêmes proportions que dans les formulations en finalités ou but. Ce glissement peut s'expliquer de la façon suivante:

- les objectifs représentent des leviers d'action correspondant aux situations problématiques identifiées sur les binômes paysagers. Par exemple, les objectifs formulés en ville/fleuve répondent aux problématiques en ville/fleuve. Nous retrouvons par conséquent un volume global de formulations d'objectifs proportionnel à celui des problématiques correspondantes ou inférieur si un seul levier d'action peut répondre à plusieurs problématiques. Le rapport proportionnel – objectifs/problématiques ne peut donc pas constituer un indicateur d'évaluation de la cohérence et de la pertinence de la politique paysagère sur ce critère.
- Les acteurs identifient des leviers d'action qui n'interviennent pas directement sur les espaces problématiques. C'est le cas par exemple pour la protection des vignobles. Certaines actions ciblent le réseau viaire en y limitant la constructibilité afin d'éviter la fragmentation des espaces viticoles et la fragilisation de l'exploitabilité des parcelles. Ce type d'objectif peut également servir plusieurs problématiques, comme la maîtrise de l'étalement urbain dans les secteurs de bourgs et de hameaux, et la lutte contre le mitage. Un même objectif servira plusieurs problématiques.

Les tableaux de la figure 45 sont traités en histogrammes empilés à 100%. Ils ne reflètent donc pas ce volume de formulations.

Nombre de formulations par support paysager

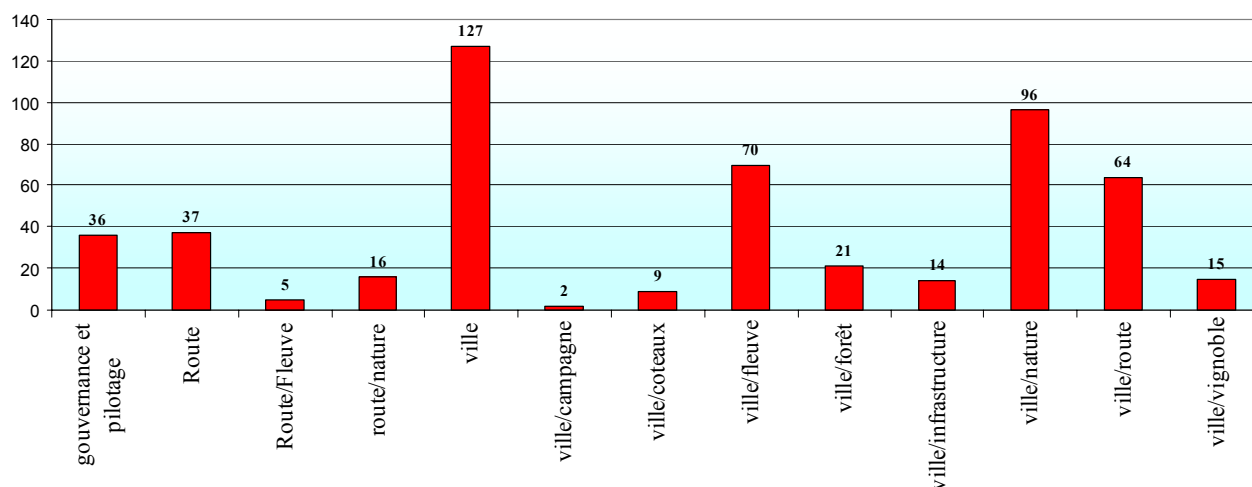


Figure 46 : Nombre de formulations du SD selon les thèmes relationnels identifiés dans le rapport de présentation - D. Labat - 2009.

Il apparaît ainsi que certains thèmes sont très peu investis tel que la relation ville/campagne ou la route/fleuve²²¹. La lecture des formulations conduit à l'observation suivante (cf. figure 46) :

- certains thèmes sont « orphelins » par rapport à la politique paysagère. C'est le cas pour la relation route/fleuve, à cheval entre des enjeux urbains et de structuration du potentiel de développement métropolitain ;
- la relation ville/campagne est abordée en situation problématique, mais ne présente pas d'objectifs, la mobilisation des acteurs semble moins forte sur les espaces productifs agricoles ou maraîchers.

Sur quels éléments de paysage le SD 2001 agit-il ?

Les leviers d'action correspondent aux cibles des objectifs et à leur modalité d'intervention (réglementaire, incitatif, descriptif, intentionnel...). Ces cibles sont au nombre de dix dans le SD 2001 (cf. figure 47).

²²¹ Par exemple, la formulation suivante : "Une utilisation optimale des fleuves doit permettre de développer des transports fluviaux...", page 100 du rapport de présentation du SD.

Nombre total d'orientations paysagères selon leur typologie

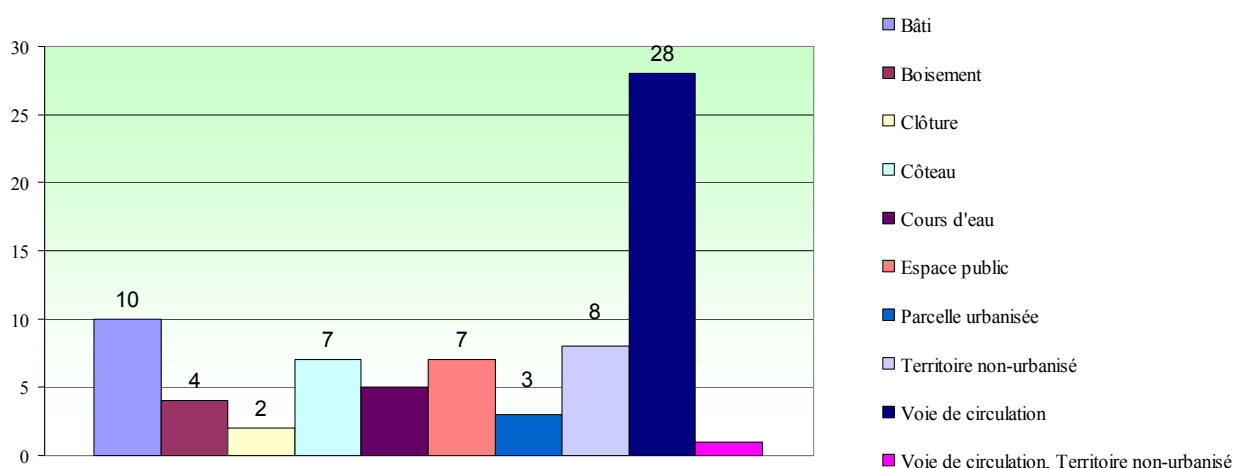


Figure 47 : Nombre de formulations en objectifs correspondants en fonction des biens supports ciblés - D. Labat – 2009.

Le premier levier d'action est celui des voies de circulation (cf. figure 48).

Nous avons identifié 29 formulations d'orientations sur 75 au total, que nous pouvons présenter avec les exemples ci-dessous :

- « *Maîtrise d'emprise élargie sur les côtés extérieurs de l'infrastructure (au moins 50 m de part et d'autre de l'axe)* » ;
- « *Terre-plein central élargi et planté (quand il existe ou est possible)* », p.86 ;
- « *Développement d'une image de parc par une forte présence végétale* », p.86 ;
- « *Aménagement des emprises de la voie en espace public urbain, pas d'aménagement purement routier dit "de sécurité"* », p.86 ;
- « *Limitation de la constructibilité de part et d'autre de l'infrastructure, avec l'établissement de règles dans l'esprit de l'amendement Dupont (L111.1-4) pour les zones urbanisables* », p.86.

C'est le concept de « routes-parcs » qui sert de vecteur entre les enjeux paysagers et ceux de restructuration des espaces urbains sur les linéaires concernés. Essentiellement axés sur les voies rapides, les orientations sont définies sur les espaces urbanisés en périphérie de l'agglomération. Ce concept de « routes-parc » a pour objectif de maîtriser les espaces interstitiels, selon un principe de discontinuité visuelle. 32 sites sont concernés, localisés sur les axes majeurs reliant la rocade aux communes périurbaines. Des seuils « ville/nature » sont fixés à la sortie de ces communes périurbaines dans le but de stopper l'extension des zones d'habitat vers le périmètre du SYSDAU.

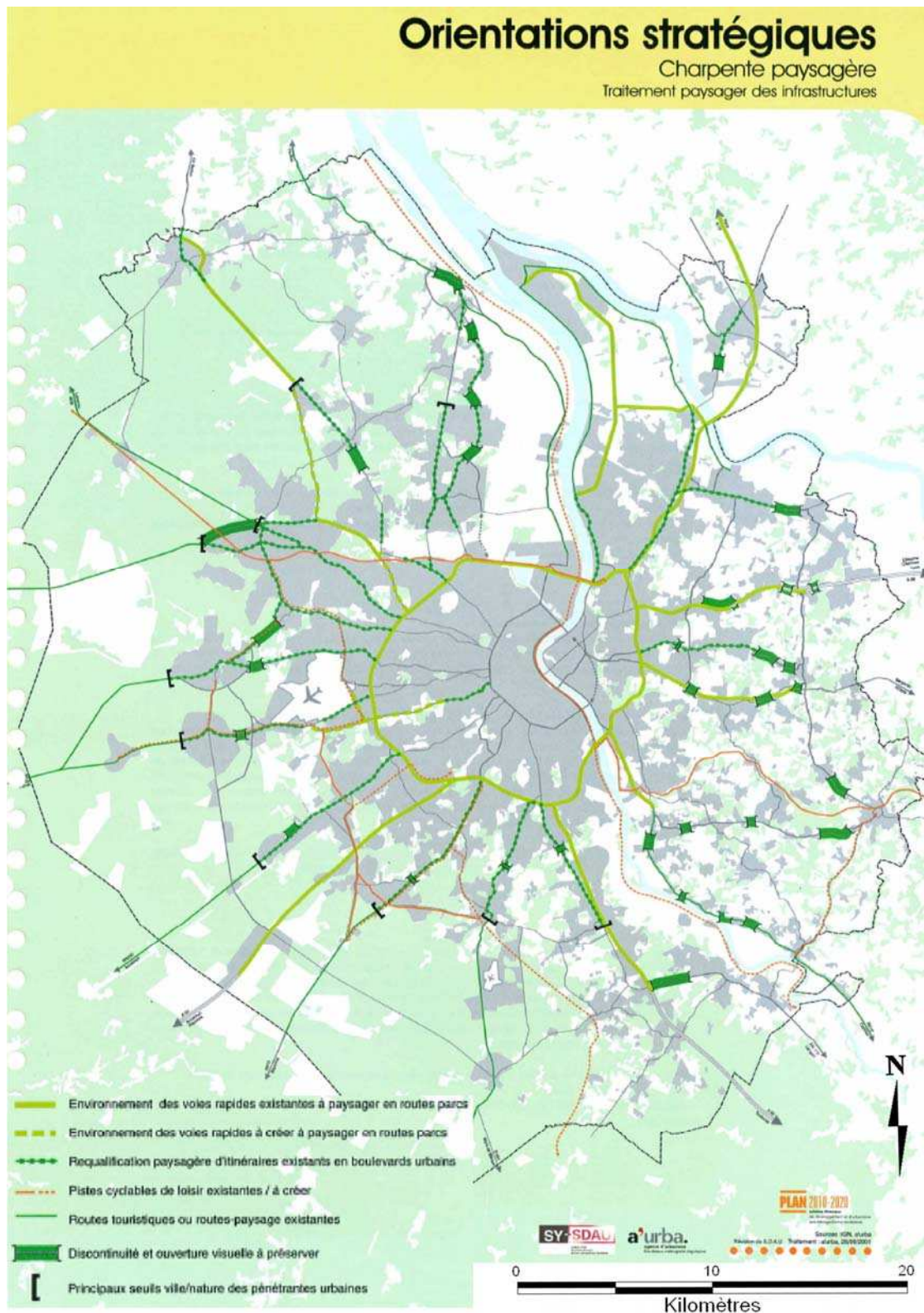


Figure 48 : Carte du traitement paysager des infrastructures dans la charpente paysagère, p.85 du rapport de présentation du SD 2001 - SYSDAU - A'Urba.

Ces orientations sont présentées dans la carte ci-dessus. Il est intéressant de noter que les zones grisées représentant la ville construite, intègrent les extensions urbaines prévues à l'horizon 2020 dans le SD 2001, et

non les limites existantes en 2001. Ce type d'orientation n'intervient pas dans une logique de régulation de l'existant, mais conditionne les projets d'extension des zones constructibles du SD 2001.

L'importance des orientations ciblant les voies de circulation s'explique de la façon suivante :

- Les acteurs mobilisent avant tout des leviers d'action dont ils ont la maîtrise. Les axes de déplacement constituent des emprises dont la maîtrise foncière est généralement acquise. Par ailleurs, de nombreuses actions y sont déjà menées dans le cadre de compétence des communes ou collectivités gestionnaires des ouvrages. Les collectivités savent intervenir sur ces espaces et disposent de nombreux outils, réglementaires et financiers. Il est possible d'interdire la construction en bordure de voies selon l'amendement Dupont, mais il est aussi possible d'interdire la constructibilité pour des raisons de sécurité, de coût de travaux quant aux accès, etc.
- L'intervention sur les emprises routières s'inscrit dans des politiques plus globales et déjà engagées de sécurisation des axes, d'adaptation au principe d'inter modalité et d'amélioration des axes selon une logique de rénovation des ouvrages. Il paraît relativement aisé d'inscrire des orientations paysagères dans des politiques déjà présentes, et incluant quasi obligatoirement un volet paysager.
- Le traitement paysager des axes de déplacement a pour conséquence de constituer une politique de « premier plan » en matière de perception paysagère. Les orientations visant à planter les terre-pleins et les bordures de voiries permettent de constituer des rideaux végétaux à double fonction :
 - o Ils permettent de gérer des vues par le principe d'ouvertures visuelles ou d'écrans par effet de rideau pour gérer les interrelations visuelles ;
 - o Ils créent ou renforcent des structures végétales pour favoriser le sentiment de nature et donner l'illusion du parc.

Ainsi, sans préjuger de l'intention des acteurs, ce type d'orientation a pour stratégie de constituer un volet de la politique basée sur la mise en scène des espaces de circulation. Ce volet agit sur la perception paysagère par des stratégies de mise en scène et d'illusion d'une naturalité des espaces qui est d'abord de circonstance et très localisée. Ce type d'action s'apparente à une démarche de requalification.

La carte de la figure 50, réalisée par l'agence Follea&Gautier, localise les axes de déplacements et intègre des enjeux et des orientations paysagères définies en 1999 dans l'étude de définition des orientations paysagères pour la révision du SDAU. Nous constatons que de nombreuses orientations détaillées dans le SD 2001 n'y figurent pas. Les concepteurs des documents du SD 2001 ont complété l'identification des paysages faite par les experts paysagistes en inscrivant les voies de circulation comme un levier d'action préférentiel et complémentaire à la stratégie de développement urbain. Ce levier d'action répond donc à des enjeux paysagers définis par les acteurs, mais également aux enjeux de la maîtrise de l'urbanisation et de la qualification des espaces publics.

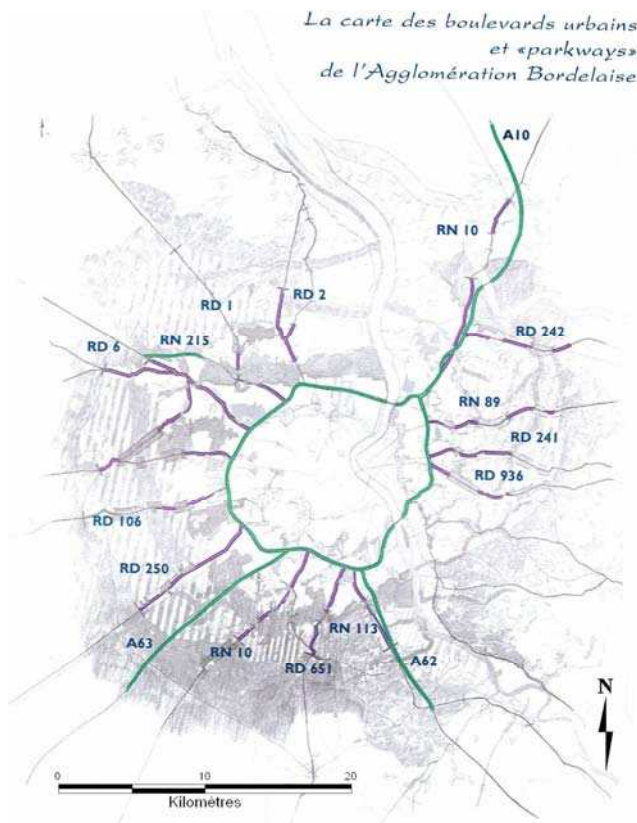


Figure 49 : Carte des enjeux paysagers des infrastructures routières sur le territoire du SYSDAU. Folléa & Gautier – Les orientations paysagères pour l'agglomération bordelaise dans le cadre de la révision du SDAU – 1999 – P.29.

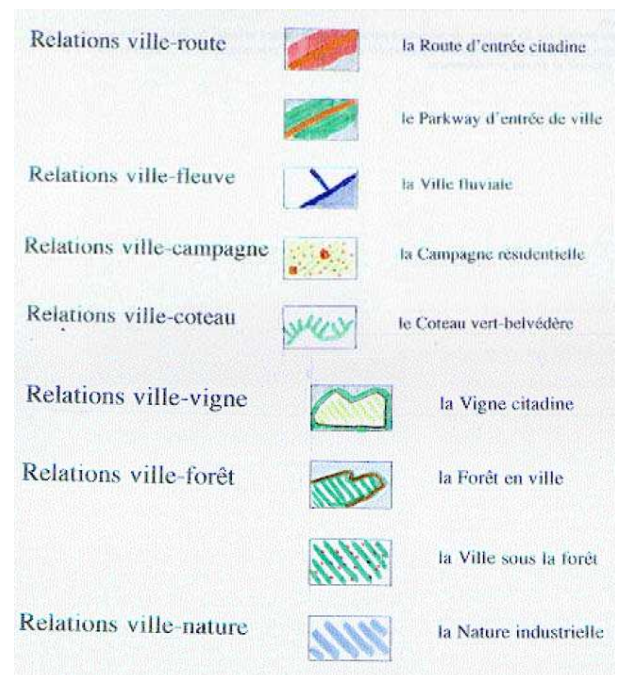
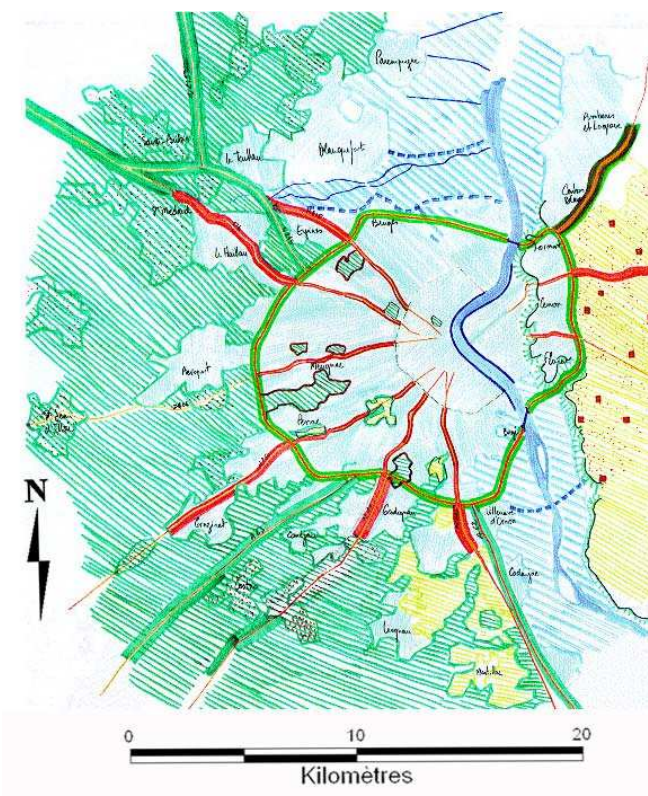


Figure 50 : Diagnostic de l'agglomération bordelaise avec le grand paysage et les valeurs clés paysagères. Atlas des paysages de la Gironde - 1997 - B. Folléa & C. Gautier.

Les orientations complémentaires sur la carte de traitement paysager des infrastructures sont les suivantes :

- « *discontinuité et ouverture visuelle à préserver* »,
- « *principaux seuils ville/nature des pénétrantes urbaines* »,
- « *les axes de requalification paysagère d'itinéraires existants en boulevards urbains* ». Ils sont très sensiblement étendus dans la longueur et le nombre de sections routières.

Les orientations sur le bâti sont également bien représentées :

- « *Créativité architecturale permettant l'intégration des bâtiments* », p.80.
- « *Développement de l'urbanisation centré et non linéaire* », p.80.
- « *Retournement possible du bâti riverain sur l'espace (façades, dessertes...)* », p.83.

Ce type d'intervention reste quelque peu problématique. Les SD ou les SCOT n'ont en effet pas vocation à poser des prescriptions sur le bâti, d'autant que le SD 2001 n'apporte pas de réflexion particulière en la matière. En revanche, les PLU qui ont dû être mis en compatibilité après 2001, sont censés respecter ce type d'objectif. Mais rien ne les contraint sur le plan réglementaire, et le niveau de formulation du SD 2001 ne permet aucune traduction locale (si ce n'est une vigilance générale). Il faut s'en remettre au permis de construire. Or nous l'avons déjà vu, cette procédure présente des difficultés de mise en œuvre.

Quel est alors l'impact de ce type d'objectif ?

Il faut davantage considérer ce type d'objectif comme faisant partie d'un discours d'incitation pour améliorer la définition des objectifs de qualité paysagère, sans que cette visée-là fût réellement volontaire ou intentionnelle lors de l'élaboration du SD 2001.

Le rapport de présentation contient des orientations à valeur prescriptive dans les textes, mais également des orientations identifiées uniquement dans les croquis perspectifs et non dans les textes (cf. figure 51). **Ces orientations n'ont donc aucune valeur prescriptive, puisque seules les formulations rédigées sont opposables au tiers, les documents graphiques et leur contenu n'étant fournis qu'à titre indicatif.**

Ces orientations graphiques non prescriptives sont composées en grande partie de leviers d'actions sur les voies de circulation.

- « *Accompagnement des voies de desserte par des arbres (pins et chênes)* » ;
- « *Enherbement large des bas-côtés et aménagement de circulations douces le long des voies de circulation* » ;
- « *Création et intégration de circulations douces entre les parcelles privées* » ;
- « *Préservation des continuités de circulation au bord de l'eau* ».

Les objectifs graphiques sans valeur prescriptive réglementaire

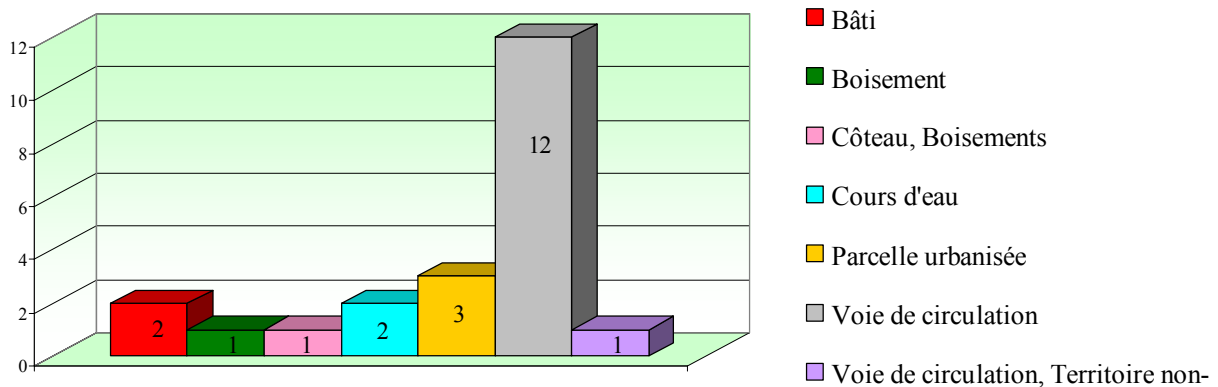


Figure 51 : Classement des orientations présentes dans les planches graphiques et non inscrites dans les orientations textuelles - D. Labat - 2009.

Quels sont les modes de gestion de la politique paysagère utilisés par les acteurs ?

La politique paysagère contient des orientations selon cinq modes de gestion que nous avons identifiés par l'intermédiaire des travaux d'Olivier Aznar et Marc Guérin (2002).

Le classement des orientations selon les modes de gestion est illustré dans les figures 52 et 53. Les orientations classées selon les biens supports mobilisés sont réparties en fonction des modes de gestion dans l'affectation de leur impact, et non selon un principe d'unique référencement. Ainsi, il apparaît que certaines orientations intègrent plusieurs modes de gestion. Le classement est donc proportionnel à un ensemble, et non quantitatif et absolu.

Part des différents biens supports paysagers selon les 5 théories d'action

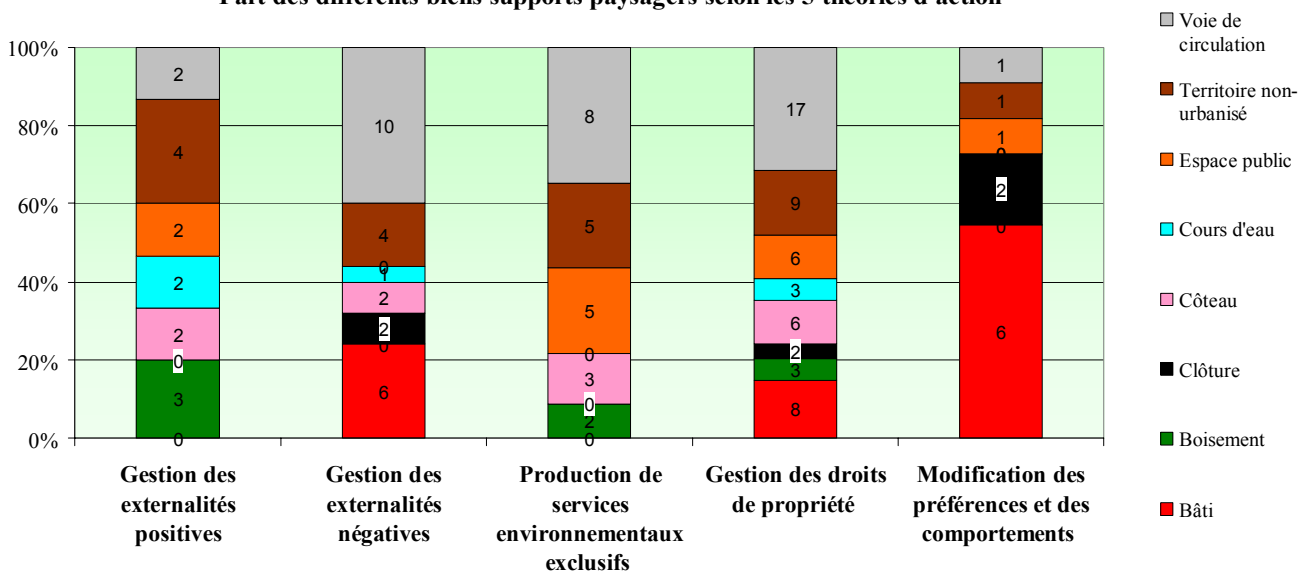


Figure 52 : Classement des orientations selon les 5 modes de gestion, déterminés selon les travaux d'Aznar et Guérin (2002) - D. Labat – 2009.

Huit biens supports sont identifiés et classés dans les cinq modes de gestion²²² selon leur finalité d'impact (cf. figure 52).

Leur répartition reste hétérogène dans les cinq modes de gestion. Les orientations agissant selon un mode de « gestion des externalités négatives » regroupent six types de biens supports dont les plus importants sont le bâti et les voies de circulation. Ces biens supports ciblent donc des éléments du territoire présentant des problématiques paysagères sur lesquels l'intervention est censée améliorer la valeur paysagère de leur composante. Il s'agit, par exemple, de la rénovation des axes de déplacement identifiés comme des points noirs paysagers, ou bien l'amélioration de la qualité architecturale faisant défaut :

- « **Développement de l'urbanisation centré et non linéaire** » ;
- « **Passage des infrastructures possible sous réserve de garantir l'inconstructibilité le long de ces infrastructures** » ;
- « **Maîtrise d'emprise élargie sur les côtés de extérieurs de l'infrastructure (au moins 50 m de part et d'autre de l'axe)** ».

Les biens supports mobilisés pour la « gestion des externalités positives » sont au nombre de six et concernent essentiellement les territoires non urbanisés, les boisements ; et dans une répartition égale, les espaces publics, les cours d'eau, le coteau, et les voies de circulation.

Il s'agit par exemple des orientations suivantes :

- « **Préservation d'espaces de respiration assurant des discontinuités dans l'urbanisation des pentes des coteaux (au moins 300 m)** » ;
- « **Continuités paysagères assurées entre les points d'ancrage et les grands espaces naturels de respiration** » ;
- « **Mener une valorisation prioritaire de la RD 10 qui présente en matière de tourisme culturel et de loisirs de proximité, un fort potentiel** ».

La production de « services environnementaux exclusifs » concerne cinq biens supports parmi lesquels les deux plus importants sont les voies de circulation, les territoires non urbanisés et les espaces publics. Il s'agit par exemple des orientations suivantes :

- « **Création de bandes boisées de 10 à 20 mètres d'épaisseur au moins au contact espace bâti-espace, rural non-bâti** » ;
- « **Aménagement des espaces extérieurs en relation avec les zones humides (choix des essences, fossés, traitement des eaux)** » ;
- « **Aménagement de parcs et de promenades belvédères** ».

²²² La définition des cinq modes de gestion est donnée pour mémoire à la page 134.

Toutes les orientations s'inscrivent dans un mode de « gestion des droits de propriété ». Cette observation est logique, car le document s'inscrit nécessairement dans un objectif de maîtrise de l'espace. Les orientations mobilisent de fait, une portion d'espace que ce soit de manière directe ou indirecte.

La gestion par « modification des préférences et des comportements » conduit à la formulation d'orientations censées agir selon une démarche de sensibilisation et de pédagogie. Elles conduisent à l'interrogation sur des sujets nouveaux, la modification de la perception des enjeux et des pistes d'action pour y répondre. Il s'agit par exemple des formulations suivantes :

- « *Créativité architecturale permettant l'intégration des bâtiments* » ;
- « *Maîtrise paysagère des clôtures, notamment celles des activités industrielles* » ;
- « *Retournement possible du bâti en rive sur l'espace préservé (façades, circulations de desserte)* ».

Ces orientations sont difficilement applicables, car elles ne s'appuient pas sur des principes réglementaires mais sur une démarche volontaire. C'est donc la capacité d'adhésion aux logiques d'aménagement et de gestion des paysages qui peut agir sur les destinataires du SD 2001.

En croisant le nombre d'orientations par bien support en fonction des modes de gestion qu'elles suscitent, nous constatons que certains biens supports sont l'objet de modes de gestion préférentiels tel que le bâti ou les clôtures pour la modification des préférences (Cf. figure 53). Leur formulation s'inscrit dans la typologie du discours énonciatif. Il a pour fonction de formuler une proposition qui va atteindre le lecteur sans pour autant contenir une portée réglementaire certaine. Sa présence dans un document stratégique à cette échelle territoriale atteste de la force de l'enjeu et de la nécessité de se pencher sur la problématique sans pour autant avoir de portée opérationnelle.

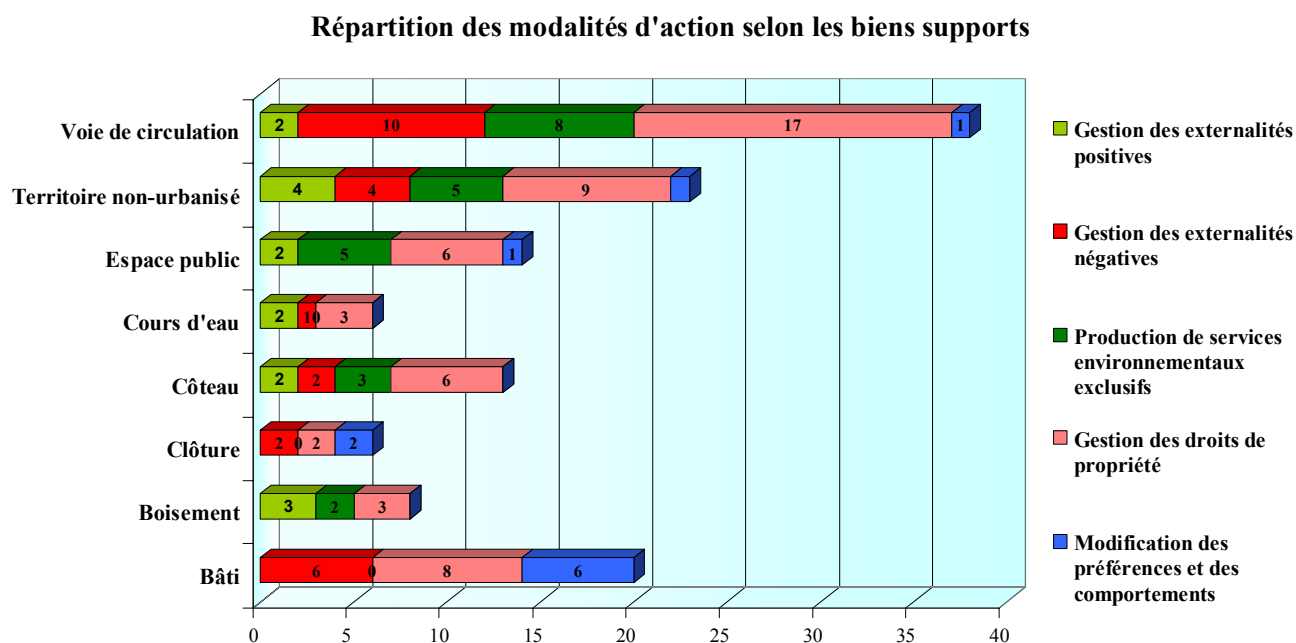


Figure 53 : Répartition des modes de gestion de l'action paysagère selon les biens supports sollicités - D. Labat – 2009.

Ces deux biens ne comportent aucun mode de gestion des externalités positives ou de service environnemental exclusif, car ils sont basés sur la reconnaissance des problématiques qu'ils suscitent et les orientations sont censées y pallier.

La production de services environnementaux est essentiellement attribuée aux voies de circulation, aux espaces publics et au territoire non urbanisé, en proportion de leur sollicitation au projet de paysage. Deux orientations principales sont à distinguer :

- la confirmation de la nécessité de créer un parc sur le territoire de la jalle au Nord de Bordeaux ;
- le « **principe d'espace ouverts en réserve pour des traitements paysagés et d'environnement** » sur les communes Ouest et Sud-Ouest au-delà de la rocade.

L'interprétation des orientations selon la définition des modèles de théories d'action apporte des renseignements sur la structuration des orientations paysagères. Elle permet notamment d'identifier l'importance de chacune des théories, selon les biens supports mobilisés par les acteurs. Elle montre que certaines théories d'action comme la « gestion des services environnementaux exclusifs » peuvent être associées à des biens supports comme les voies de circulation, pour lesquelles la fonction visuelle et de théâtralisation de la nature par la végétalisation devient centrale dans le projet de paysage.

Cette répartition mériterait d'être revue avec les acteurs et les concepteurs du SD 2001 afin de vérifier l'adéquation entre leurs stratégies et la logique de répartition que nous proposons. De même, se pose la question de maintenir la théorie de « gestion des droits de propriété », car si elle est présente dans chacune des formulations, il semble nécessaire de lui accorder une fonction plus restrictive.

Dans le champ des orientations prescriptives, les biens supports mobilisés comportent deux ou trois théories d'action. Nous avons volontairement enlevé de l'analyse les prescriptions uniquement graphiques, qui n'ont aucune valeur réglementaire, contrairement aux textes. Seul le territoire non urbanisé parvient à quatre théories d'action. L'analyse, selon les formulations prescriptives du SD 2001 (cf. figure 54), montre que la mobilisation d'un bien support sert plusieurs stratégies, qu'elles soient volontaires ou non. Se pose alors la question du caractère prémédité de la structuration des orientations sélectionnées par les acteurs. Lors de la conception des orientations, les acteurs ont-ils volontairement assigné à chacun des biens supports autant d'intentionnalité que le montre notre analyse ? Les enquêtes auprès des participants à la construction de la politique paysagère doivent apporter des éléments de réponses.

Répartition du nombre de théories d'action mobilisées selon les biens supports (uniquement prescriptives)

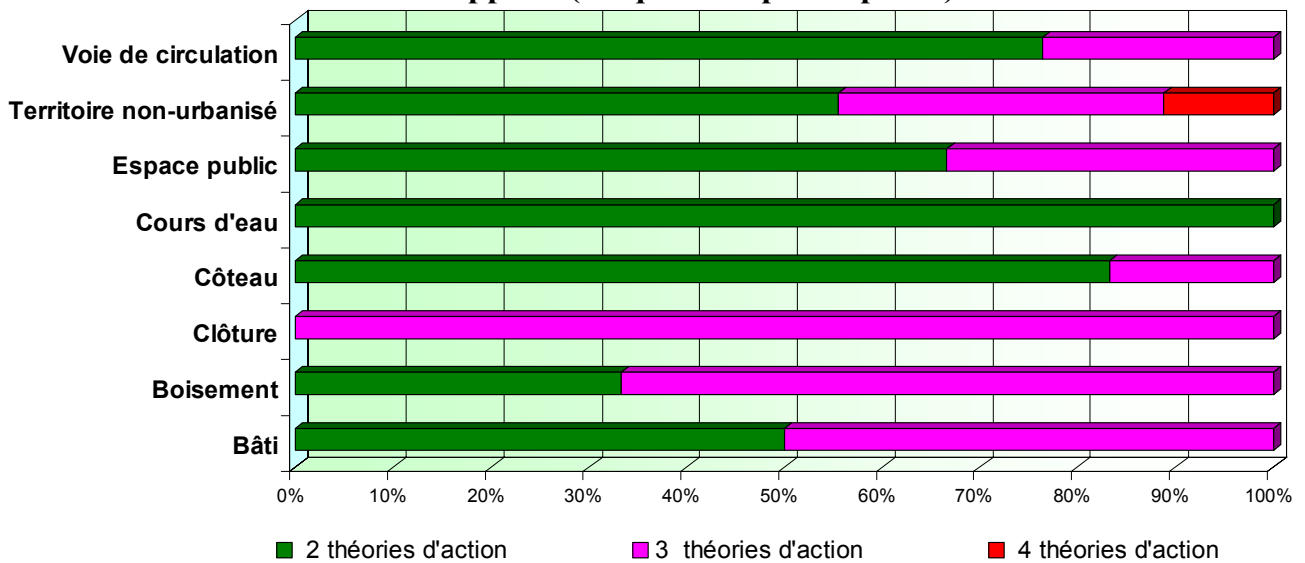
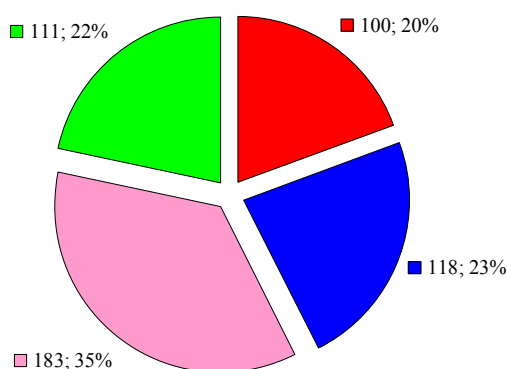


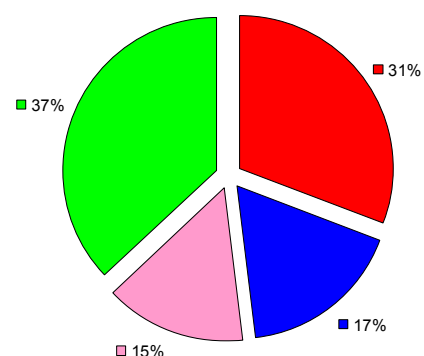
Figure 54 : Nombre de théories d'action identifiées selon les biens supports mobilisés - D. Labat – 2009.

Contrairement aux domaines autres que le paysage, les formulations du document sont davantage orientées selon une argumentation en finalités ou buts (cf. figure 55). Quantitativement, les objectifs sont moins nombreux sur ces champs hors paysage. Ce résultat illustre la mobilisation des acteurs sur le champ du paysage mais permet de proposer de nouvelles hypothèses quant à la qualité de la définition des orientations.

Part des niveaux de formulations (toutes formulations confondues)



Part des niveaux de formulation des orientations paysagères



■ situation problématique ■ finalités ■ buts ■ objectifs ■ situation problématique ■ finalités ■ buts ■ objectifs

Figure 55 : Part des niveaux de formulations selon leur caractère implicite au paysage et selon les formulations spécifiquement dédiées au paysage – D. Labat – 2008.

Selon une analyse théorique, si la formulation d'objectifs est une nécessité pour qualifier l'action, l'écart des niveaux de formulation sur les finalités et les buts, prouve une différence de définition dans la construction des objectifs de qualité paysagère. En effet, les finalités et les buts sont nécessaires pour définir les dimensions idéalisées des objectifs à atteindre. Un objectif clairement défini mais sans portée réglementaire ne pourra que difficilement être repris ou appuyé si les finalités et les buts sont absents ou trop succincts. Le SYSDAU formule des avis lors de la mise en compatibilité des PLU avec le SD 2001. A cette occasion, il doit argumenter le respect des objectifs. Si ceux-ci sont mal définis, il est impossible de revenir aux finalités et buts pour recomposer les logiques d'intervention initiales du SD 2001 et proposer une adaptation concrète de l'objectif dans le PLU, ou une réinterprétation contextualisée mais cohérente.

Ces finalités et buts ont donc une place importante dans l'application du principe de compatibilité, car ils peuvent permettre une argumentation des intentions du SD 2001, dans la mesure où il est régulièrement fait appel au respect de « l'esprit de la loi », lorsque celle-ci ne fournit pas les arguments ou les méthodes de mise en œuvre suffisantes pour sa pleine application.

Cette observation nous conduit à nous interroger sur les modalités de construction de l'argumentation des objectifs de qualité paysagère préconisés dans la CEP.

Visiblement, dans un document d'urbanisme ne disposant pas d'engagement contractuel de l'action, il est nécessaire d'assurer un argumentaire précis, à tous les stades de formulations de la politique paysagère. En effet, ne pouvant présager l'impact opérationnel des orientations du fait de leur incertitude prescriptive, le développement argumentaire des finalités et des buts permet de pallier partiellement au déficit de formulation des objectifs.

Cette démarche d'analyse des théories d'action et de la structuration argumentaire de la politique paysagère permet d'identifier les axes privilégiés de l'intervention. Nous constatons alors l'importance de l'organisation de la justification de l'intervention et du choix des cibles matérielles sur le paysage. De nombreuses orientations ciblent des éléments de territoire sur lesquels le document d'urbanisme n'a pas de portée réglementaire. L'enchaînement entre les problématiques et les objectifs n'est pas nécessairement structuré selon une argumentation logique permettant d'identifier les finalités (idéal paysager) et les buts (manière d'atteindre l'idéal paysager). De ce fait, des orientations ambitieuses, comme tendre vers une meilleure qualité architecturale, sont insuffisamment décrites et sans portée réglementaire. Et si l'orientation répond bien à une problématique, sa construction sémantique est insuffisante et peu adaptée aux leviers d'action du SD 2001. Il faut y voir alors d'autres objectifs qu'une simple tentative ou représentation symbolique. Nous l'attribuons à plusieurs facteurs qui se conjuguent entre eux :

- la mise à disposition des résultats d'une expertise paysagère, qui n'a pas fait l'objet d'une réinterprétation réglementaire pour des raisons de calendriers contraints, et d'une difficulté à traduire les objectifs paysagers en concepts urbanistiques,
- l'utilisation de la notion de paysage pour favoriser l'intégrité du périmètre du syndicat, et décloisonner les visions initiales strictement communales. Nous avons constaté pour la direction du SYSDAU, combien le paysage permet un discours intégrateur pour une vision métropolitaine, au-dessus des clivages locaux.
- la mobilisation d'un discours emphatique basé sur une vision identitaire du paysage et censé légitimer le SYSDAU dans un positionnement « supra communautaire » en référence à la CUB. Le syndicat se

présente comme le garant des grands paysages et légitime son intervention en se positionnant comme un acteur coordonnateur,

- Enfin, l'occasion pour les techniciens de l'A'Urba de poser des jalons sémantiques et méthodologiques pour aborder le projet métropolitain autrement. L'action de l'expert paysagiste n'est pas seulement identifiable au sein des élus. Les experts de l'A'Urba ont également été influencés par les concepts paysagers.

La démarche permet ainsi de décortiquer un document opposable et sert de filtre objectif (sans interprétation) pour en comprendre le contenu. Elle pourrait être poursuivie en la testant sur plusieurs documents de planification par une analyse comparative.

IV.2 - Analyse de la cohérence interne et externe de la politique paysagère

L'analyse du contenu du rapport de présentation révèle les mécanismes internes et externes du SYSDAU. Elle permet d'identifier l'engagement des acteurs et la portée du SD 2001, au-delà du champ d'action réglementaire du SCOT vers le PLU.

IV.2.1 - Analyse de la cohérence interne

L'articulation entre le volet paysager et les autres volets thématiques du SD 2001 est réalisée au stade intermédiaire de la formulation du projet (et parfois de sa mise en œuvre), ce qui ne garantit pas une cohérence efficace au niveau opérationnel. L'action paysagère apparaît également comme un faire-valoir, et un outil sémantique pour un projet territorialisé.

Notre analyse de la cohérence interne porte sur deux aspects :

- les moyens attribués à la structure pour mettre en œuvre sa politique ;
- l'adéquation entre la politique paysagère et les autres politiques sectorielles incluses dans le SD 2001.

Les moyens attribués à la structure pour mettre en œuvre sa politique :

Nous n'avons pas pu accéder aux éléments nécessaires pour réaliser cette analyse (budgets annuels, volume de personnel, etc.) malgré notre demande. Il aurait été intéressant de disposer de ces budgets depuis la création du syndicat en 1996, afin d'observer leurs évolutions par rapport au SD 2001 (processus de conception et processus de gestion). Néanmoins, nous avons constaté par l'intermédiaire des entretiens, une évolution de la structure du SYSDAU depuis 1996. L'équipe s'est étoffée en passant de deux à cinq personnes aujourd'hui, et son activité s'est également fortement développée. A partir des éléments partiels issus de comptes rendus du comité syndical disponibles sur internet, ou de données issues de la Préfecture de Gironde, nous avons établi une estimation de ces budgets pour les cinq dernières années (Cf. figure 56).

Evolution des budgets du SYSDAU de 2008 à 2011

Source: Préfecture de Gironde

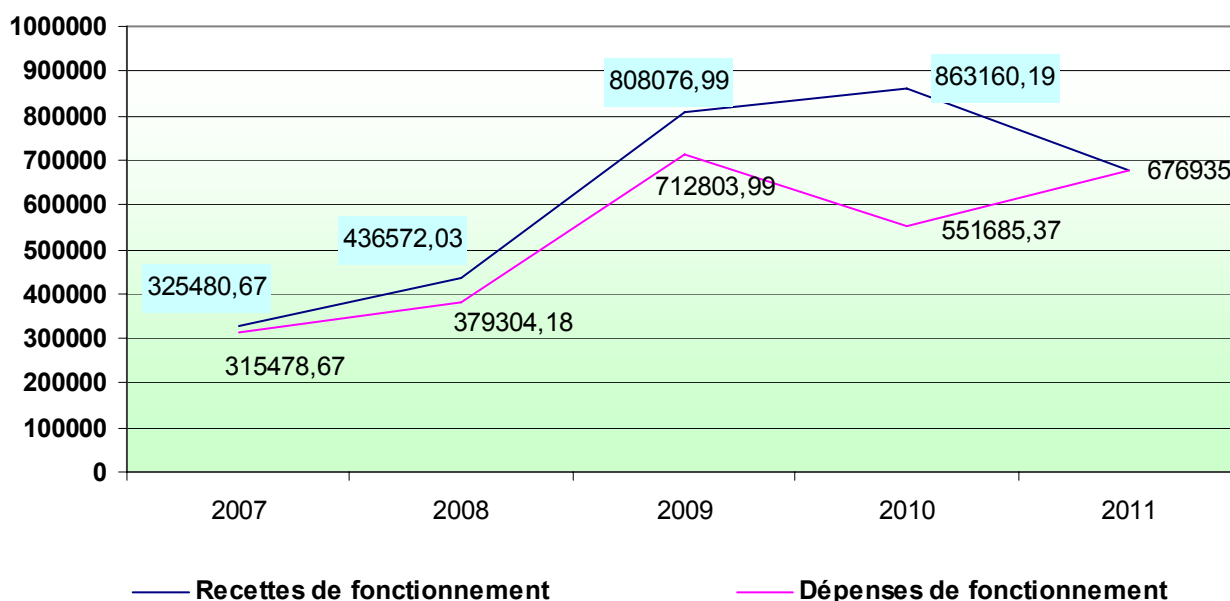


Figure 56 : Evolution du budget du SYSDAU ces cinq dernières années. Données: Préfecture de Gironde. Traitement: D. Labat-2011.

L'analyse des budgets montre une très forte progression ces trois dernières années. Cette évolution s'explique par le recrutement d'un chargé de mission supplémentaire et par le programme d'étude mobilisé pour la révision du SCOT. De nombreuses opérations de communication (articles de presse régionale), de vulgarisation (intervention auprès des acteurs) et pédagogiques (intervention dans des classes primaires) ont été réalisées tout au long de la vie du SD 2001, depuis sa conception jusqu'à aujourd'hui. Le SYSDAU dispose d'une chargée de communication qui anime, entre autre, le site du SYSDAU et met à disposition des documents validés par le comité syndical, comme des sondages sur des thèmes de l'aménagement du territoire. Des articles (newsletters) mensuels sont édités avec des abonnements numériques aux actualités du syndicat.

Dans le cadre de la révision du SCOT, le SYSDAU procède à des sondages sur son site internet (Cf. figure 57). Dans l'exemple de la figure 57, le syndicat a cherché à identifier des thèmes prioritaires en matière d'environnement que le SCOT doit aborder selon les réponses au sondage. Ce type d'action doit également être considéré comme des étapes de mobilisation et de sensibilisation du public.



Figure 57 : Résultats d'un sondage du SYSDAU sur les thèmes prioritaires à traiter en matière d'environnement. Site internet du SYSDAU - Décembre 2008. Capture: D. Labat.

De plus, le SYSDAU assure une mission de pilotage et de suivi du SD 2001 par l'intermédiaire des avis formulés en tant que personne publique associée à l'élaboration (et mise en compatibilité) des PLU. Cette activité est importante et mobilise l'équipe. Des conventions partenariales d'assistance à maîtrise d'ouvrage sont proposées, pour suivre avec plus d'efficacité (voire de prévention diplomatique) la bonne application des orientations du SD 2001.

Ensuite, le syndicat anime et pilote régulièrement des études soit celles confiées à l'A'Urba, soit celles réalisées par des partenaires, et destinées à préparer l'évolution du SD 2001 ou à l'évaluer dans le respect de ses orientations. Dès 2003, le SYSDAU a fait procéder aux premières évaluations pour aboutir en 2007 et 2008 à des évaluations éprouvées.

Enfin, l'engagement du SYSDAU dans la démarche SCOT Grenelle, mise en œuvre par le MEEDDM, est un élément significatif de la détermination du syndicat.

L'adéquation entre la politique paysagère et les autres politiques sectorielles incluses dans le SD 2001.

L'analyse des politiques sectorielles du SD 2001 porte sur les textes des 3^e et 4^e parties du document du SD 2001. Il s'agit de la définition des « *objectifs retenus* » (pp.33-68) et des « *principes généraux d'aménagement* » (pp. 69-113).

Ces orientations sectorielles ne sont pas formulées par thème (environnement, déplacement, habitat, économie), mais sont traduites en objectifs globaux au sein desquels les orientations plus détaillées reposent sur des thématiques sectorielles.

La quatrième partie dispose d'une rédaction thématifiée qui reprend les thèmes spécifiques aux documents d'urbanisme (risques, déplacement, infrastructures...). Nous avons procédé à la mise en relation de ces orientations sectorielles avec les orientations paysagères. Un extrait du graphe d'objectif est proposé en

annexe 14 (p.43). En comparant les orientations sectorielles avec les orientations paysagères, nous constatons une forte cohérence d'ensemble, liée aussi au caractère général des intitulés.

Exemple d'orientation sectorielle en cohérence directe avec l'objectif paysager visant à « **Stopper l'urbanisation linéaire inféodée aux grandes voies de desserte de l'agglomération et la requalifier** » :

« **L'organisation et le développement urbain** » - chapitre 4.2.2 (p.87 du SD 2001).

« **La structuration du territoire** » - chapitre 4.2.2.1

↳ « **Un réseau de polarité urbaine hors rocade doit être structurée** » - chapitre 4.2.2.1 - C

↳ « **Pour organiser des continuités urbaines entre centre bourgs et certains quartiers récents proches, limiter le mitage et les extensions urbaines** »

↳ « **Préserver les espaces naturels fragiles notamment à proximité des zones urbanisées, dans un souci de maintenir une perception qualitative de l'espace habité en adéquation avec les aspirations des habitants** »

Autre exemple d'orientation sectorielle en cohérence directe avec l'objectif paysager visant à « **Stopper l'urbanisation linéaire inféodée aux grandes voies de desserte de l'agglomération et la requalifier** » :

« **Le développement économique** » - Chapitre 4.2.3 (p.90 du SD 2001)

« **L'attractivité économique** » – Chapitre 4.2.3.1

↳ « **Un repositionnement qualitatif au sein de la zone multifonctionnelle** » – Chapitre 4.2.3.1 –D – p.92

↳ « **Par ailleurs, les projets de zones artisanales ou d'activités situés dans les tissus périphériques et périurbains devront faire l'objet d'une insertion particulièrement soignée. Tout projet devra préalablement faire l'objet d'études de mise en œuvre architecturale et de paysagement particulières. Il s'agira d'étendre l'esprit de la loi Barnier en dehors des seuls entrées de ville afin de répondre au double objectif énoncé de développement touristique et de valorisation des paysages** ».

Dernier exemple d'orientation sectorielle en cohérence directe avec l'objectif paysager visant à « **Créer une trame verte pour l'agglomération** » :

« **Les infrastructures de transports** » - chapitre 4.2.4 (p.94 du SD 2001)

« **Offrir un service de transport collectif rapide et performant, assurant des déplacements internes et externes facilités et hiérarchisés** » - Chapitre 4.2.4.2 – page 98

↳ « **Développer une offre de déplacements de proximité** » – Chapitre 4.2.4.2 – p.100.

↳ « **Créer un réseau vert reliant les principaux espaces verts de l'agglomération dans la zone centrale comme en périphérie et intéressant les déplacements pour motifs de loisirs** »

Cette cohérence interne s'appuie davantage sur une relation entre la formulation de finalités ou de buts, ce qui ne permet pas de garantir une cohérence de l'action sur le plan opérationnel.

IV.2.2 - Analyse de la cohérence externe de la politique paysagère

Le volet paysager du SD 2001 a peu d'impact sur les autres outils de planification paysagère. Il n'apparaît pas comme un référentiel incontournable à l'exception d'un cas. Le paysage n'est pas un pilier structurant de la planification locale dans sa dimension opérationnelle.

Nous définissons la cohérence externe du SD 2001 comme sa relation avec d'autres outils de l'aménagement du territoire qui ne sont pas en lien direct avec sa portée réglementaire. Les PLU ne sont pas considérés comme des documents externes au SD 2001, nous ne les intégrons donc pas dans cette analyse. Nous avons effectué une lecture des Agenda 21 qui nous paraissent être pertinents dans la formulation d'orientations paysagères qu'ils peuvent contenir, et des chartes paysagères²²³ ou des « plans de paysages »²²⁴ (Cf. annexe 12, pp.37-38), réalisés depuis 2001 dans le périmètre du SYSDAU. D'autres liens sont à identifier depuis la loi d'engagement national pour l'environnement (ENE). Il s'agit par exemple des plans climats qui s'appuient mutuellement sur les documents d'urbanisme. La nouveauté de cette mesure ne permet pas d'en analyser les cohérences.

Les chartes et plans de paysage.

Notre inventaire ne comporte aucun plan de paysage sur le territoire du SYSDAU. Par contre, plusieurs chartes paysagères ont été identifiées. L'analyse de leur contenu permet de constater que seule la charte paysagère de la communauté de communes de Montesquieu (CCM) fait référence au SD 2001, en s'appuyant notamment sur les orientations paysagères, et plus particulièrement sur les orientations urbaines (cf. figure 58 ci-après).

Les orientations de destination générale des sols du SD 2001 sont projetées spatialement, et le diagnostic vise à anticiper les évolutions paysagères par une série d'objectifs de qualité paysagère. Dans le cadre de la révision du SD 2001 en SCOT, la CCM²²⁵ a produit un avis demandant d'intégrer les orientations paysagères de la charte sur son territoire. Cet exemple démontre d'une part, l'intérêt d'établir une cohérence entre les deux documents et d'autre part, l'effet de levier d'action entre la démarche locale de la charte vers la démarche de planification intercommunale du SCOT.

Si nous ne pouvons identifier de correspondance entre les chartes paysagères en place et le SD 2001, il faut noter cependant que le SYSDAU a réalisé des actions de sensibilisation. Il est intervenu dans le cadre de sa

²²³ Charte de paysage: « *Entente entre acteurs sur une politique de protection, gestion et d'aménagement du paysage* ». La charte est signée entre les parties mais ne donne pas lieu à la programmation d'actions opérationnelles, et est appropriée à plusieurs unités de paysage.

²²⁴ Plans de paysage: « *Formulation d'un projet de territoire partagé en matière d'objectifs de qualité paysagère* ». Il est adapté à l'unité paysagère.

« *Au-delà et en amont des outils de planification, le démarche des plans de paysages, promue depuis 1993, permet de forger un « référentiel paysager commun » pour les politiques publiques à l'échelle intercommunale* »: citation de Jean-François Seguin, responsable du bureau des paysages, lors d'une journée du réseau «paysage»du MEDDTM, mars 2009.

Cf. - Folinais, C., "Plans de paysage. *Éléments de bilan*", Rapport de stage, MEDD-DNP 2006a, 106 p. et - Folléa, B., "Guide des plans de paysage, des chartes et des contrats. Projets à l'échelle d'un territoire", MATE, 2001, 132 p.

²²⁵ - Communauté de Communes de Montesquieu, "Porter à connaissance de la CCM à l'élaboration du SCOT", 2009, 6 p.

newsletter en 2008²²⁶, dans laquelle les objectifs d'une charte paysagère sont explicités, ainsi que certaines actions, comme l'exposition forum, organisée par le Conseil Général de la Gironde, le CAUE²²⁷ et l'ENSAPB²²⁸, ou bien la charte paysagère et environnementale du parc des Jalles menée par la CUB.

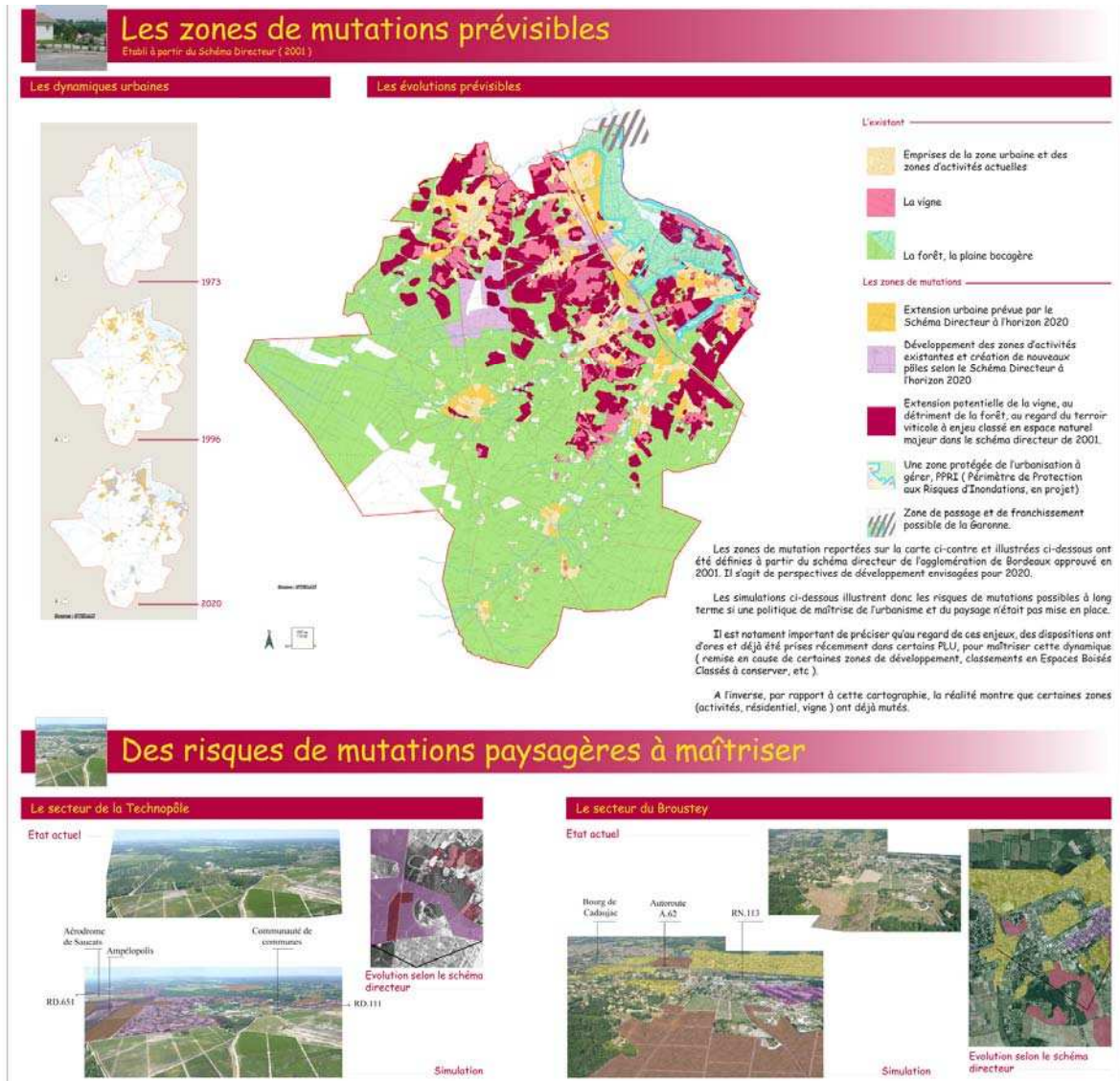


Figure 58 : Les mutations paysagères issues du SD 2001. Extrait de la charte paysagère de la Communauté de Commune de Montesquieu – p.18 - 2004.

Les Agendas 21

Parmi les 28 agendas consultés (cf. annexe 12, figure 8, p.38), nous avons trouvé deux références au SD 2001 et au SYSDAU :

²²⁶ SYSDAU, "Terre Bigarrée. La lettre d'information du SYSDAU", n°7, juillet/août/septembre, 2008, pp. 4.

²²⁷ Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement.

²²⁸ Ecole Nationale Supérieure d'Architecture et du Paysage de Bordeaux.

- dans l'Agenda 21 de la ville de Bordeaux. Cependant, cette référence n'est pas une application cohérente avec le contenu du SD 2001 mais une proposition que l'agenda 21 puisse contribuer à l'évolution du SD/SCOT du SYSDAU.
- L'Agenda 21 de Blanquefort qui confirme le rôle de la partie maraîchère de la jalle comme une coupure verte dans la trame urbaine au titre des espaces naturels majeurs dans le SD 2001 et le PLU de la CUB (p.14 et axe 5 : « ***maintien d'une agriculture locale par la création d'une commission d'aménagement foncier*** »).
- La CUB procède à l'élaboration de son Agenda 21. Les travaux en cours permettent d'observer un premier lien entre le SYSDAU et l'Agenda 21 en ce qui concerne la mise en œuvre des stratégies foncières, mais sans éléments tangibles à ce stade d'avancement.

D'autres Agendas 21 font référence au terme « SCOT » mais dans un positionnement futur de mise en cohérence des actions des Agendas 21 et des orientations planificatrice de futurs SCOT. Nos observations peuvent être interprétées selon différents critères. Cette faible corrélation entre Agendas 21 peut s'expliquer d'une part par le fait qu'ils constituent des outils destinés à se différencier des autres acteurs interterritoriaux, dans un régime de concurrence. D'autre part, les dimensions planificatrices des Agendas 21 ne sont pas développées de manière à assurer une cohérence entre les échelles communales et intercommunales. Enfin, les orientations du SD 2001 peuvent parfois paraître très générales pour des Agendas 21 qui se veulent opérationnels et pragmatiques.

IV.3 - Le discours des acteurs : ce que la grille ne dit pas

Des entretiens avec les acteurs complètent l'analyse de la structure du SD 2001 et fournissent des informations nécessaires à l'interprétation globale de la politique paysagère (histoire, politique, sociale, technique).

Une liste des personnes ayant participé à l'atelier « environnement » entre 1997 et 1999 a été dressée, au regard des comptes rendus du comité syndical. Nous avons pu rencontrer vingt personnes issue de cette liste, auxquelles nous avons ajouté quatre personnes en poste depuis 2008 pour des entretiens d'une heure trente en moyenne (cf. annexe 17, p.53). Les entretiens ont été enregistrés et ont fait l'objet d'une restitution écrite complète. Les difficultés les plus importantes consistent à identifier les personnes qui ont, soit quitté le territoire d'étude (retraite, mutation), ou qui ne sont pas disponibles pour l'exercice d'un entretien (élus) et pour le sujet proposé.

Le questionnaire a été établi après l'analyse historique afin d'apporter les réponses aux questions qui se présentent et auxquelles l'analyse documentaire ne peut répondre. L'implication de la personne dans le projet est recherchée ainsi que sa vision rétrospective des événements, de la mise en œuvre et des impacts de la politique paysagère. Les questions abordent également la cohérence externe de la politique paysagère avec les nombreuses actions de planification qui existent.

Les entretiens réalisés ont permis de consolider l'analyse historique et de préciser le rôle des acteurs. Par ailleurs, le sujet des entretiens a permis souvent d'élargir la discussion au-delà de la question paysagère pour aborder les jeux d'acteurs, les enjeux de gouvernance, les méthodes de travail et de partenariat, etc. ; pour

finaleme nt obtenir une vision d'ensemble du territoire et de ses évolutions. A ce titre, nous confirmons l'avis de Nicolas Gamache et *al.* qui montrent que les représentations du paysage sont liées aux représentations que les individus ont du territoire : « **le paysage est un bon indicateur de ce qui se passe et ce qui se pense, il agit comme une matrice aux représentations** » (Gamache N., Domond G. et *al.*, 2004).

IV.3.1 - La genèse de la politique paysagère

La politique paysagère du SD 2001 a été élaborée dans une autonomie complète vis-à-vis des autres thèmes d'action. Elle n'est pas intégrée, dans ses fonctionnalités les plus détaillées, au reste du document.

Les entretiens confirment que la politique paysagère du SD 2001 est le résultat ou la conséquence de la mise en œuvre de l'atlas des paysages de la Gironde. Les rencontres avec les acteurs de l'Etat permettent de mieux saisir la réalité historique. La conception du SD 2001 était déjà bien avancée en 1997 lorsque la DDE de la Gironde a présenté les travaux de l'atlas au comité syndical en 1997. Cette présentation a séduit les élus qui ont saisi le bureau syndical pour faire piloter à l'A'Urba une traduction de cet atlas sur le territoire du SYSDAU.

Les entretiens ont permis également de corrélér l'analyse des comptes rendus d'atelier. Le paysage n'a pas été présent dans ces ateliers, qui se sont focalisés sur le risque d'inondation et la préservation du patrimoine viticole.

L'équipe Folléa&Gautier a travaillé avec pour unique partenaire l'A'Urba, qui a repris le contenu de l'étude en 1999 pour l'introduire en 2000 dans le projet de document du SD 2001.

Il s'avère que le volet paysager du SD 2001 est littéralement importé dans le processus de conception du document d'urbanisme, sans qu'il y ait eu de débat et de mutualisation des acteurs sur le sujet.

IV.3.2 - L'élaboration de la politique paysagère

Le volet paysager du SD2001 constitue néanmoins une étape majeure de la planification locale qui a permis l'ancrage du SYSDAU comme instrument de cohérence métropolitain. Le contenu montre que les rapports de proximités ont été en grande partie développés par la démarche paysagère du SYSDAU.

L'enchaînement chronologique des étapes de conception atteste que le travail réalisé par Bertrand Folléa pour le compte de l'A'Urba constitue un chapeau intégrateur des préoccupations locales, qu'elles soient associatives, comme la rénovation paysagère de la RD10 (route François Mauriac), ou qu'elles soient professionnelles, comme la protection des terroirs viticoles. Cette dimension englobante est identifiable selon deux aspects :

- l'appropriation complète des concepts formulés par la maîtrise d'œuvre (A'Urba et l'agence Folléa&Gautier), par les acteurs politiques et les cadres techniques. La vision paysagère est assimilée dans le discours et reconnue comme l'essence même du territoire. Il s'avère que dans le discours de certains décideurs, les travaux de l'expert paysagiste « **n'ont fait que révéler ce que tout le monde savait déjà** », preuve de la bonne appropriation du contenu d'analyse. Les enjeux paysagers sont

alors évidents et leur inscription dans le SD 2001 est une action des décideurs qui « *coule de source* ». Pourtant, nous avons pu constater que cette réalité n'est que le fruit du levier d'action mobilisé par la DDE en 1997. Sans cette intervention, le SD 2001 prenait une trajectoire de document d'urbanisme technique mobilisé selon des enjeux de localisation des capacités de développement, dans une logique de guichet ou distributive. Ce commentaire est une traduction du constat des techniciens qui ont participé à la genèse du document. Le SD 2001 représente un tournant indéniable à partir duquel « *on ne pourra pas revenir en arrière* ».

- La stratégie opérée pour faire du paysage un support de dialectique intégratrice. La notion de paysage sert à dépasser les clivages administratifs et politiques. A travers ce discours, les élus reconnaissent les qualités d'un territoire qu'il faut ménager et préserver. Le paysage sert à justifier une intervention mesurée, à appréhender les enjeux environnementaux lorsqu'ils sont en lien avec une idée de nature (enjeux faunistiques, floristiques et hydrauliques). Il sert également à porter des enjeux difficilement compatibles avec les stratégies individuelles. C'est le support d'un discours repositionnant l'intérêt collectif au-delà des intérêts individuels, que ce soit sur la maîtrise de l'étalement urbain ou sur la localisation d'équipements économiques. Il constitue par ailleurs un outil pour justifier l'adoption de mesures fortes, comme la préservation des terroirs viticoles et de toutes les surfaces potentiellement aptes à la viticulture selon l'identification faite par l'INAO et l'Apieta. L'enjeu viticole a été reconnu en 1996 hors de tout questionnement paysager. Le SYSDAU, conscient de l'enjeu et sous l'effet du conflit avec la profession viticole, entreprend une étude avec la Chambre d'agriculture de la Gironde et en partenariat avec l'INAO. Selon une reconduction historique et une analyse du potentiel agronomique des sols, des enveloppes spatiales viticoles sont identifiées, et validées par la profession et les élus. Et ce, sans aucun enjeu paysager strict initial. Les paysages viticoles apparaissent dans le cadre de l'intervention de l'agence Folléa&Gautier en 1999 et ont été inscrits avec force par l'A'Urba dans le SD 2001. Le recours au paysage a permis ainsi d'asseoir sur ce territoire, une politique aux objectifs avant tout économiques et agricoles. Là où le code de l'urbanisme ne permet pas d'agir sur l'économie agricole, le paysage constitue un levier d'action efficace pour suppléer à ce déficit et rigoureusement cadrer les PLU. Mais ce processus est surtout le fruit d'un fort lobbying exercé par les réseaux professionnels du vin plutôt qu'une intention délibérée de reconnaissance des paysages agricoles. D'ailleurs, l'absence de réflexion sur l'agriculture et la forêt est critiquée. Le SD 2001 ne va pas assez loin, et les acteurs prennent le risque de voir certaines activités agricoles disparaître de manière irrémédiable.

Malgré ce constat, certains avis sont plus modérés quant à la qualité de la politique paysagère. Si l'Etat a initié cette dynamique paysagère, il a pourtant produit par l'intermédiaire de ces avis, des demandes plusieurs fois renouvelées. Bien que les travaux de Folléa&Gautier sont plébiscités par l'ensemble des acteurs, l'administration et en particulier l'ex-DIREN les ont jugés, on l'a vu, avec davantage de distance. L'analyse des experts paysagistes est perçue pertinente, car soulevant une réalité identifiée par l'ensemble des acteurs, mais les orientations et les concepts sont perçus comme une « *poétique* » peu opérationnelle. Dans les avis fournis par l'Etat, le manque de précision des orientations sur l'Entre- Deux-Mers, la dimension interprétative de certains concepts, ou l'absence d'un volet environnemental ambitieux par exemple, ont été critiqués. Une politique paysagère aussi visible est perçue comme une stratégie de dissimulation d'autres problématiques comme l'agriculture, les trames vertes et bleues ou la gestion de la qualité de l'eau. Ainsi, l'orientation sur « les

« fils de l'eau » est critiquée car trop conceptuelle et manquant d'application réglementaire concrète. La dimension multifonctionnelle du paysage dans le SD 2001 est bien perçue mais « *elle ne va pas au fond des choses* » et reste trop superficielle. Les entretiens sont cohérents sur ces points avec les avis fournis en 2000 dans le cadre de la procédure du SD 2001. Ce déficit est attribué au travail de l'agence Folléa&Gautier. Mais n'ayant pas pu consulter le cahier des charges de la commande initiale transmise à Folléa&Gautier, il semble d'après les entretiens, qu'il ne comprenait pas d'attentes pour des propositions d'ordre réglementaires ou prescriptives. L'agence Folléa&Gautier aurait été missionnée pour proposer une traduction de l'Atlas des paysages sur l'aire du SYSDAU, et non pour concevoir une politique paysagère réglementaire, selon les objectifs des documents d'urbanisme. Le travail fait par les deux paysagistes se situe dans un intervalle entre ces deux états. Cette limite était perçue par l'A'Urba qui a réfléchi à des approches complémentaires pour favoriser l'action paysagère. L'orientation portant sur la mise en œuvre d'une charte paysagère dans le SD 2001 en est la traduction. Pourtant, le travail des paysagistes a été entièrement repris par l'A'Urba.

Nous pouvons faire le parallèle entre nos observations et les travaux de Emmanuel Guisepelli et Philippe Fleury (2007). Ils identifient quatre statuts du paysage qui participent de la construction du projet de territoire. Si initialement, le paysage avait le premier statut (« *apparaissant peu ou pas dans les discussions locales* ») lors du démarrage de la révision du SDAU en 1996, un glissement s'est produit pour atteindre les trois autres statuts qu'ils décrivent (cf. pp.252-254). Il apparaît explicitement comme « *une traduction effective et non préméditée d'un modèle de développement* » (statut 2) en 1997 avec l'atlas des paysages, se construit en « *objet circonscrit au même titre que d'autres actions sectorielles* » (statut 3) en faisant intervenir les paysagistes Folléa&Gautier dans une mission spécifique en 1999, pour être « *un moyen d'aborder des questions de développement plus vastes* » (statut 4) lors de la fusion des enjeux et de la production du projet politique entre 1999 et 2001. Au final, le paysage est devenu un outil pour l'action. Il sert à véhiculer des orientations pour intervenir sur des sujets conflictuels entre les élus comme par exemple, la consommation de l'espace.

La prescription très forte d'inconstructibilité des terroirs viticoles ne doit pourtant pas faire considérer la politique paysagère comme une politique de préservation au sens restrictif. Car l'analyse de la carte de destination générale des sols montre que les enveloppes d'urbanisation futures sont conséquentes. C'est un des effets pervers de la représentation cartographique. La compréhension des orientations est confrontée à l'éclatement des thèmes et des représentations spatiales. Dans l'absolu, la carte des charpentes paysagères reste séduisante graphiquement. Mais elle met en relief une situation projetée sans identifier les mutations qui s'organisent dans la carte de destination générale des sols. Or, les importantes enveloppes d'ouverture à l'urbanisation sont le signe de fortes mutations à venir, relativement peu abordées dans le document.

Par ailleurs, nous avons identifié une perte d'information et de précision entre les cartes réalisées par l'agence Folléa&Gautier et celles qui sont présentes dans le SD 2001. La représentation cartographique a fait l'objet de débats appuyés lors de la conception du SD 2001 (comme pour le SDAU de 1980) quant à ses précisions géographiques. Comme nous l'avons souligné par l'intermédiaire des analyses de Bord et Baduel (2000), deux remarques sont à effectuer :

- la carte de charpente paysagère du SD 2001 contient plusieurs objectifs. Elle est tout d'abord un support de communication majeur dans l'ensemble du document. Une très grande attention a été portée aux différents éléments qui y figurent. Tout en spatialisant les orientations, les acteurs ont veillé

à ce qu'elles ne soient pas trop précises de manière à éviter la superposition spatiale littérale dans les POS/PLU, d'orientations difficiles à mettre en œuvre, ou trop contraignantes. Elle possède un caractère interprétatif volontaire. Accompagnée des croquis perspectifs réalisés par les paysagistes Folléa&Gautier, la politique paysagère devient un instrument de séduction et d'interprétation d'un idéal paysager censé être porté par le SD 2001. Les acteurs parlent de « *rêve contagieux* ». Il s'inscrit comme la promesse de paysages à l'évolution maîtrisée, dans un registre essentiellement organisé sur le concept de nature, intégrant la campagne, la forêt, la vigne et le réseau hydrographique. L'ensemble donne une image d'agglomération verte, dont une des finalités est l'attractivité du territoire. Par certaines de ses formes, une des premières fonctions de la politique paysagère est de faire la promotion du territoire.

- La politique paysagère recèle également des fonctions régulatrices basées sur une réelle reconnaissance des atouts et enjeux du territoire. Les acteurs ont manifesté une prise de conscience avec un effet de basculement des perceptions des enjeux dans le cadre du SD 2001. Elle apporte une fonction fédératrice sur des sujets difficiles à aborder. Il s'agit essentiellement de la consommation de l'espace, de la localisation des zones de développement et des conditions de mutation de l'espace dans ses formes matérielles (qualité de la construction). De nombreuses personnes interrogées ont souligné la forte disparité de culture de l'aménagement du territoire au sein des 91 communes. Le traitement du paysage constitue alors un support de discussion pertinent pour aborder les différentes visions et typologies de vocabulaire présentes au sein des élus.

Au-delà de la dimension cartographique, le contenu du SD 2001 est en pratique fidèle au travail de Folléa&Gautier de 1999. Nous avons pu noter un complément réalisé par l'A'Urba portant sur le concept de « Cité Parc » qui ne figure pas dans les propositions des paysagistes, ce qui a fait l'objet de critiques quant à la charge symbolique d'une telle dénomination qui n'était pas dans l'étude initiale. Les termes de cité et de parc renvoyant chacun à une définition particulière de l'aménagement.

IV.3.3 - Le pilotage, le suivi du projet et la gouvernance

L'analyse des moyens montre un engagement modéré des acteurs pour faire du SYSDAU un instrument politiquement fort de l'espace métropolitain.

La structure du SYSDAU s'est pérennisée afin de répondre aux exigences de pilotage et d'évaluation du SD 2001. Le bureau technique a procédé à de nombreuses actions de sensibilisation et d'information sur les enjeux du SD 2001 et ses impacts réglementaires. Une des principales actions est le suivi de la mise en compatibilité des PLU avec le SD 2001. Il s'agit là de l'opération la plus lourde car elle demande une mobilisation importante pour être saisie à temps, pour participer aux réunions sur un vaste territoire, et agir surtout comme partenaire et non comme censeur. De nombreux écarts apparaissent dans les PLU et il est toujours nécessaire d'explicitier les enjeux du SD 2001, voire de rédiger des avis explicitement négatifs à l'encontre des communes qui réfutent les impacts réglementaires du SD 2001. Certaines difficultés résident

dans l'interprétation des concepts et des normes. Celles relatives au paysage sont rarement évoquées et ne font pas l'objet de débat. Cette observation ne permet pas de dire que ces orientations finalement ne servent à rien, car leur traduction la plus opérationnelle réside dans la carte de destination générale des sols. C'est en pratique le zonage qui est le meilleur outil prescriptif. Les orientations paysagères qualitatives ne sont pas adaptées aux situations particulières et sont rarement insérées dans le projet de PLU. Cette tâche de suivi des PLU reste donc difficile à mettre en œuvre compte tenu de la taille de l'équipe sous dimensionnée pour agir sur tous les fronts. De plus, les révisions sont nombreuses. Le SYSDAU assiste les communes, sous forme de conventionnement, pour favoriser des relations partenariales et communautaires.

En plus de ce suivi, le SYSDAU a piloté dès 2004, de nombreuses études auprès de l'A'Urba pour l'évaluation du SD 2001. Ce travail permanent de la structure conduit à l'organisation d'un noyau dur d'élus, régulièrement associés aux actions de pilotage et d'évaluation.

De nombreux techniciens et représentants de l'Etat constatent une réelle mutation de la pensée des élus sur les questions environnementales. Si le Grenelle de l'environnement a été un élément marquant, ils reconnaissent que les débats liés à l'application du SD 2001 et à l'élaboration de la planification locale traduisent une prise de conscience des enjeux environnementaux. La part accordée à la qualité des paysages reste modérée, mais les documents d'urbanisme ne sont plus perçus comme uniquement des outils de droits à construire. Le travail sur le paysage dans le SD 2001 a permis de prendre conscience « **qu'un des éléments d'attractivité de l'agglomération est son espace à considérer comme une ressource, liée à ses qualités paysagères** ». Une des meilleures preuves réside dans l'observation du porter à connaissance²²⁹ de la Communauté de Communes de Montesquieu (CCM) dont le contenu porte en six pages essentiellement sur des revendications paysagères. En s'appuyant sur la charte paysagère de la CCM réalisée en 2004, elle défend son point de vue local et utilise le paysage pour revendiquer ses intentions d'aménagement, mais également pour dénoncer le caractère « sanctuarisé » des vignobles qui a provoqué « un gel abusif de l'urbanisation ». Par ailleurs, cette note atteste du conflit existant entre les objectifs de protection (et de développement) du vignoble face aux objectifs de protection de la forêt²³⁰.

La carte de la charpente paysagère est maintenue dans la révision du SD en SCOT. Le principe étant de renforcer les orientations et de proposer une écriture plus prescriptive. Ainsi, le partenariat avec la profession viticole est renouvelé pour une définition plus précise des enjeux, avec un objectif de définition des enjeux à l'échelle du 25000^{ème}, objectif initialement demandé en 2000 par la profession.

La réflexion menée sur le paysage trouve un autre prolongement durant cette révision, puisque le principe de définition des trames vertes et bleues a trouvé écho auprès des élus par l'intermédiaire de la notion paysagère. Les grands enjeux contenus dans la charpente paysagère restent d'actualité. Elle constitue pour les élus une porte d'entrée privilégiée pour aborder les relations entre les besoins de développement et les enjeux sur les milieux naturels, et une passerelle vers les enjeux de biodiversité. Nous observons une forme de sédimentation de la politique paysagère. De manière privilégiée, les techniciens et les élus s'en saisissent pour aborder les problématiques environnementales plus larges liées au « vivant ». Il serait intéressant d'observer ce travail réalisé par l'A'Urba afin de vérifier si les acteurs restent dans une logique de paysage orientée vers la définition d'un projet de paysage, ou éventuellement de constater une mutation vers l'écologie du paysage

²²⁹ Il ne s'agit pas d'un porter à connaissance à portée réglementaire comme celui de l'Etat mais d'une contribution que la collectivité entend apporter au SYSDAU. Ce sont des revendications issues de l'expérience de l'application du SD 2001.

²³⁰ Le SYSDAU a encouragé les initiatives paysagères des collectivités adhérentes par ses nombreuses interventions sur la valorisation du paysage, dont l'une d'entre elles porte sur la présentation de l'intérêt de réaliser une charte paysagère et sur l'aptitude du SCOT à en intégrer le contenu. Cf. Newsletter N°3 de 2007 et son article « La charte paysagère, pour quoi faire? ».

ouvrant la voie sur l'intégration des problématiques de biodiversité dans le cadre des trames vertes et bleues issues du Grenelle de l'environnement.

En matière de gouvernance, les avis divergent selon les préoccupations des acteurs. Sur le plan politique, des dualités fortes sont ressenties entre le SYSDAU et la CUB, qui dispose de moyens importants et d'une expérience intercommunale. Dès le début de la révision du SDAU de 1980, la CUB a transmis un porter à connaissance en 1996, signe de sa volonté de ne pas se voir imposer des politiques élaborées à un autre échelon territorial que le sien. Il existe dans le SYSDAU, un hors CUB et une CUB. Cette partition peut conduire naturellement à l'adoption de politiques trop consensuelles selon les acteurs. Bien qu'il faille saluer les travaux réalisés dans le SD 2001, les enjeux territoriaux soulèvent la question de la bonne échelle de gouvernance et de définition des orientations. Le paysage n'échappe pas à ce champ politique de l'action. Les structures intégrées dans le SYSDAU présentent d'importantes disparités structurelles qui ne les placent pas dans les mêmes conditions de mise en œuvre de l'action. Cela est ressenti essentiellement sur les capacités financières et de compétences des collectivités. Les dualités politiques entre la CUB et les communes périphériques aggravent ces différences : elles peuvent expliquer que certaines orientations sont peu partagées ou pas assez définies, car elles s'imposeraient au principe de répartition des compétences entre collectivités. Un des exemples cités porte sur la méfiance de certains élus vis-à-vis de l'A'Urba qu'ils considèrent « **avant tout comme un outil de la CUB** ». Cette perception tend à s'effacer du fait de l'engagement de l'agence sur des SCOT hors CUB, mais elle a participé des conditions de réalisation du SD 2001. Et la méfiance vis-à-vis des techniciens perdure. Seuls les acteurs du monde viticole ont réussi à imposer leurs attentes parce qu'ils sont structurés et présents à tous les échelons administratifs et économiques, de la commune au département.

Sur le plan technique, il faut également réinsérer les relations entre le niveau de l'agglomération et celui des communes. Les acteurs ressentent sur le terrain des barrières importantes auprès des habitants. Les communes périphériques accueillent des résidents venus consommer un paysage et ne se sentent pas forcément acteurs de leur évolution. L'effet « Nimby » est omniprésent et la défense de l'intérêt collectif est un combat perpétuel. Les questions en lien avec la densité et la proximité résidentielle sont des sujets très sensibles. Le jeu consiste alors à donner aux orientations du SD 2001, un caractère d'appui lorsqu'il est possible de les porter au niveau communal, mais également une certaine souplesse lorsque ces barrages locaux sont trop forts. Il s'agit d'un équilibre à trouver et à insérer dans ces documents d'urbanisme, SCOT et PLU.

IV.4 - L'analyse des théories d'action, révélatrice des proximités locales

La reconstitution des théories d'action permet de retracer le processus d'élaboration de la politique paysagère, et plus généralement du SD 2001. De manière complémentaire, l'analyse historique, sémantique du document, et discursive des entretiens, permettent d'établir des liens entre des faits, des résultats observables dans le contenu de la politique et la perception des acteurs rencontrés. Nous avons trouvé dans le concept de « Proximité » (Torre A. et Zuindeau B., 2009; Torre A., 2010), un outil d'analyse pertinent pour traiter les résultats obtenus. Bien que d'origine socio-économique, l'utilisation des proximités comme filtre d'analyse nous éclaire sur deux aspects importants (Labat D., 2010a) : le premier réside dans la concentration

géographique des acteurs sur le territoire d'action. La proximité géographique met sur la même scène de projet, des acteurs aux intérêts et modes d'actions multiples. Les acteurs socio-économiques de la vitiviniculture croisent les acteurs de l'aménagement à de nombreuses reprises ; le deuxième traite des proximités organisées pour traduire les modes relationnels entre acteurs. Elles s'instaurent dans une convergence d'intérêts, selon des logiques d'appartenance ou de similitude (Torre A., 2010).

Les actes de décentralisation et les reconfigurations législatives des dix dernières années ont fait évoluer sensiblement les relations entre acteurs de projet. Les SCOT constituent un support de proximités important car ils disposent d'une logique territoriale intégrant l'espace et l'organisation des acteurs (Angeon V. et Bertrand N., 2009). Ces deux types de proximités, géographiques et organisées, ont été constatés par la reconstitution des théories d'action. Elles se croisent souvent et varient dans leur intensité en fonction des stratégies des acteurs et des temporalités du projet. L'exemple le plus frappant reste celui de la cohésion entre le SYSDAU et la profession viticole. Selon une proximité géographique, ces deux acteurs doivent nécessairement se confronter, car ils envisagent le même élément foncier comme espace de développement. Et, selon une proximité organisée, ils s'associent pour légitimer leur action et renforcer leur positionnement institutionnel et économique. Le SYSDAU dispose d'un argumentaire à forte valeur symbolique pour mieux légitimer la lutte contre l'étalement urbain, alors que la demande sociale est contraire. Des études locales ont montré les fortes réticences pour la densité même au cœur de l'agglomération. Les acteurs viticoles profitent de l'opportunité du SD 2001 pour s'imposer en tant qu'institution avec laquelle il faudra dorénavant compter. 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 bénéficiaires, 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.

Cette situation correspond à ce que Gilles Pinson nomme 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 G., 2006), ou bien à la définition de « *géo gouvernance* » définie comme le « *moyen d'assurer la coordination du système quand ressources, pouvoir et informations sont largement distribués dans l'espace géographique* » (Dubus N., Helle C. et al., 2010). Ces deux lectures ne se justifient pas par le simple mode d'organisation des débats sur les espaces viticoles permis par le SYSDAU, mais par le fait que l'ensemble de l'espace viticole a pu s'intégrer dans cette dynamique de recomposition, alors qu'il se compose de territoires économiques très contrastés. Tous les vignobles ne se ressemblent pas, les vignobles de l'Entre-Deux-Mers ne disposent pas des mêmes atouts que les vignobles médocains. D'autres situations montrent que selon un mécanisme similaire, les acteurs économiques de la vitiviniculture saisissent les outils de gestion de l'espace pour renforcer indirectement leur position, comme c'est le cas sur le territoire de Saint-Émilion (Réjalot M., 2006). Il s'agit bien d'une mobilisation venant du secteur économique, et qui s'insère dans un dispositif public.

Ce rapport de proximité n'existe pas avec les acteurs de la filière sylvicole. Basée sur d'autres déterminants économiques que la vitiviniculture, la sylviculture du pin maritime est organisée selon une échelle régionale de

massif. Les tempêtes de 1999 et de 2009 ont gravement fragilisé le modèle d'exploitation rendant la mobilisation groupée et fédérative quasi inexistante de l'amont à l'aval de la filière.

L'analyse de la profession sylvicole montre que la culture de l'aménagement forestier nécessite un élargissement vers les fonctions sociales (Boutefeu, 2005), afin de favoriser une mise en réseau interne comme celle de la profession vitivinicole. 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. Les conditions pour une proximité organisée au sein de la filière sylvicole ne sont pas suffisantes afin de défendre ses intérêts dans un outil tel que le SD 2001. L'intérêt paysager de la forêt dans la construction du projet de SCOT s'en trouve ainsi réduite. D'autres leviers d'action seront nécessaires. *A priori*, selon l'état d'avancement du projet de révision du SCOT au moment de notre rédaction, il semblerait que les trames vertes et bleues soient le levier d'action choisi pour intervenir sur l'espace forestier.

A travers la notion de proximité, nous avons découvert un outil de description des réseaux d'acteurs qui nous paraît pertinent pour traduire et rendre compréhensible la structuration des acteurs menant à l'intervention paysagère. Il s'agit d'un prolongement potentiel de notre recherche car il permettrait d'étudier les conditions pour une gouvernance des paysages et fournirait des éléments visant à définir des stratégies d'intervention. Comment favoriser des proximités opérantes, efficaces?

Conclusion du chapitre IV

Les constats réalisés permettent la formulation de voies d'amélioration pour rendre la politique paysagère plus efficace en se concentrant sur la capacité d'animation et de coordination politique. Cependant, les capacités structurelles du SYSDAU restent un frein à ces améliorations.

L'analyse du rapport de présentation constitue une des bases de l'évaluation de la politique paysagère. Le choix de mettre en œuvre une analyse sémantique (ou téléologique) coordonnée avec une grille de répartition des niveaux de formulation permet l'analyse de la structure argumentaire de la politique paysagère dans le document. Elle favorise également l'identification des niveaux de mobilisation selon les différents paysages et de vérifier la cohérence entre les problématiques ou enjeux définis par les acteurs, et leur engagement dans la réponse inscrite dans le document. Ainsi, nous pouvons identifier des problématiques qui sont restées sans mobilisation particulière, tandis que d'autres font l'objet d'un investissement important, tels que les espaces viticoles même si le nombre d'orientations reste peu élevé. Le caractère très prescriptif de l'orientation, visant à interdire l'urbanisation des terroirs viticoles, est suffisant pour illustrer cet investissement en comparaison à d'autres orientations nombreuses, n'ayant aucune vertu réglementaire.

La lecture filtrée, selon la démarche que nous proposons, permet également d'identifier le positionnement des acteurs selon les points suivants :

- L'utilisation de l'outil de planification pour porter une vision sur le développement territorial et sur le paysage. L'analyse permet de caractériser le niveau d'ambition des acteurs, leur capacité à préciser les orientations qu'ils formulent et leur engagement à piloter un projet sur un grand territoire.

- Les stratégies d'intervention témoignant de préoccupations du moment et du choix des leviers d'action mobilisés pour agir. Même si les documents de planification ne sont pas les seuls outils d'aménagement du territoire, leur élaboration constitue une pièce maîtresse dans le puzzle des outils existants. Par conséquent, la qualité de leur production a un impact sur la maîtrise du développement du territoire.

- Le potentiel de mobilisation et de coordination des acteurs sur le thème du paysage dans un outil de planification initialement orienté sur la gestion des capacités de développement.

L'analyse sémantique et discursive permet de porter un regard sur la cohérence de la construction du document selon les problématiques soulevées. Certains aspects nécessitent une étude bibliographique des documents qui ont été élaborés en vue de la construction de la politique paysagère pour en comprendre les fondements. En effet, la reconstitution historique de la démarche de conception de la politique paysagère montre clairement le cheminement que les acteurs ont suivi, et permet une distanciation vis-à-vis du document. Cette prise de recul est nécessaire, car elle montre que la conception de la politique paysagère n'est pas uniquement le fruit des acteurs du SD 2001, mais d'un ensemble plus large d'acteurs qui influencent la conduite de la révision du SDAU 1980. Ainsi, nous avons vu que l'élément moteur a été l'intervention de l'Etat dans la continuité de sa propre politique paysagère, *via* la capitalisation de l'atlas des paysages, mais aussi des acteurs économiques de la filière vitivinicole qui ont, dès 1996, exercé une action de lobbying. Cet élément appréciatif a été confirmé par les entretiens qui permettent de compléter l'analyse historique et fournissent de très nombreux détails quant aux étapes traversées pour construire la politique paysagère (Labat D., 2009a).

Cette analyse de la politique paysagère constitue une démarche utile pour réaliser une évaluation ex-ante lors de l'élaboration du document d'urbanisme. Il convient bien évidemment de simplifier l'exercice afin de conserver l'élan volontaire de la formulation, sans en vouloir modifier le contenu pour correspondre à un attendu idéalisé. Cependant en utilisant certains paramètres de l'expérimentation, nous pouvons proposer une démarche d'aide à la construction de la politique qui peut s'appuyer sur les étapes suivantes :

- La vérification d'un chaînage cohérent et efficient de réponse aux problématiques identifiées. Il est bien entendu nécessaire de s'interroger sur les problématiques, afin de vérifier qu'elles sont fondées et partagées. La situation idéale étant qu'elles aient été identifiées avec une représentativité optimale de la population (acteurs et habitants), et qu'elles s'inscrivent dans une analyse systémique, permettant de relier le problème à son origine.
- L'évaluation de la portée juridique afin de vérifier la faisabilité opérationnelle des mesures choisies. Cette étape permet d'anticiper d'éventuelles difficultés liées, soit au caractère non opérationnel de la mesure, soit par l'inadéquation du levier d'action sélectionné ne pouvant s'appuyer sur le code de l'urbanisme. Le développement des obligations procédurales, induit par l'évaluation environnementale des plans et programmes, constitue un terrain jurisprudentiel très favorable. Cette analyse juridique doit aussi être confrontée à la capacité du syndicat de SCOT (ou du SD) à assurer le pilotage

nécessaire vis à vis des communes lors de la mise en compatibilité du PLU. Il s'agit dans ce cas d'un principe de gouvernance et de mobilisation de moyens à adapter aux ambitions des acteurs. La loi ENE²³¹ donne suffisamment de légitimité à ces syndicats pour qu'ils deviennent de véritables plateformes de réflexion et d'action supra communale, au-delà des réalités actuelles.

- La territorialisation des mesures semble être nécessaire malgré la réticence des élus à prédéterminer la conduite de la révision du PLU. Pourtant, cette territorialisation (ou spatialisation) des mesures ne constitue pas un cadre rigide imposé aux PLU. Une formulation des orientations prescriptives en objectifs à atteindre permet de laisser une souplesse nécessaire à leur application au niveau communal, en respectant les spécificités locales. Si les cartes au 1/100.000e ou au 1/50.000e ne semblent pas propices pour une représentation lisible des mesures, il faut s'orienter vers des schémas de secteur trop rarement mis en œuvre. Ils sont pourtant l'occasion de distinguer les modalités d'application des mesures et de proposer une intervention adaptée aux caractéristiques paysagères locales sur des périmètres d'unités paysagères identifiées.

²³¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement publiée au Journal Officiel du 13 juillet 2010.

Chapitre V – Les actions paysagères à l'échelle de trois communes

L'analyse des impacts est essentiellement réalisée sur le mode d'action réglementaire du document de planification. L'étude détaillée de trois communes test montre les réussites et les problèmes de coordination qui se présentent en fonction des caractéristiques communales.

La politique paysagère du SD 2001 agit, nous l'avons montré, par l'intermédiaire de l'application des PLU qui sont censés reprendre les orientations paysagères du SD 2001 et les appliquer dans leur projet de territoire selon le principe de compatibilité. Pour traduire l'impact de la politique paysagère, nous devons analyser la compatibilité des orientations paysagères des PLU vis à vis du SD 2001.

Pourquoi ne pas réaliser une démarche directe de vérification des impacts des orientations paysagères du SD 2001 sur l'espace ou sur les paysages ?

Cette question est récurrente chez de nombreux acteurs. Pourtant, il est établi que le paysage ne peut être la seule traduction des actions menées par les documents d'urbanisme. En effet, l'analyse bibliographique du premier chapitre et les résultats obtenus dans le cadre des appels à projet relatifs à notre problématique, montrent que les facteurs d'évolutions sont très nombreux et d'une grande complexité : les documents d'urbanisme n'ont qu'une portée partielle sur les paysages. Les déterminants territoriaux déjà évoqués constituent un ensemble de facteurs que les documents d'urbanisme intègrent dans la limite d'action du code de l'urbanisme. Les acteurs de la planification interviennent prioritairement dans cet ensemble de facteurs qui constitue un modèle interventionniste. Par ailleurs, les évolutions matérielles restent le résultat d'un ensemble de politiques sectorielles qui n'agissent pas nécessairement avec cohérence.

La sélection des communes test

Nous faisons donc le choix de procéder à une évaluation qui respecte ce modèle interventionniste. Car il est nécessaire de repositionner les documents d'urbanisme pour leur capacité d'intervention. Pour exemple, les acteurs de la planification se mobilisent sur le devenir de l'agriculture ou de la viticulture, sans pour autant mener une politique agricole, mais en adoptant des objectifs paysagers dans les documents d'urbanisme.

Nous proposons donc d'effectuer une analyse de la compatibilité existante entre les orientations paysagères du SD 2001 et les PLU couverts par le périmètre du SYSDAU. Cette analyse se veut exploratoire, car nous ne pouvons la réaliser sur les 89 communes de ce périmètre. Par ailleurs, il nous faut sélectionner des communes qui permettent d'aborder l'ensemble des orientations paysagères et d'analyser dans les grandes lignes la structuration géographique et politique du SYSDAU.

Les situations typiques de gouvernance de la planification locale sont régies selon l'organisation des structures territoriales. Nous distinguons sur le territoire d'étude, la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB) qui dispose d'une structure technique et de moyens importants pour s'investir sur son PLU. Le champ de traduction des orientations du SD 2001 dans le PLU est réalisé sur un bassin de 27 communes, intégrant la centralité de la métropole et de nombreuses communes périurbaines. Autour de la CUB, des

intercommunalités se sont organisées, laissant quelques rares communes non inscrites dans une structure intercommunale. Les intercommunalités périphériques sont parfois constituées selon un modèle défensif vis à vis de la CUB, et les tensions qui peuvent perdurer constituent un déterminant territorial important (Méasson L., 2009a). Le SYSDAU se voit alors défini comme une structure tentant de conjuguer un projet global pour la métropole dans le respect des désirs individuels (Godier P. et Tapie G., 2009). Ces auteurs qualifient la structuration politique de l'aire métropolitaine de Bordeaux comme « ***une mise en tension des territoires qui renouvelle le référentiel de l'action collective. Il faut accorder les institutions et les acteurs autour de quelques principes de développement (révision du SCOT) et d'organisation*** » p.250.

Notre sélection de communes doit veiller à proposer une illustration de cette structuration politique car nous avons pour hypothèse que cette structuration constitue un facteur déterminant dans le respect de la traduction des orientations du SD 2001 dans les PLU. Si nous devons intégrer les capacités de l'ingénierie territoriale de ces structures dans cet exercice de compatibilité des documents d'urbanisme, il est également nécessaire d'avoir conscience que cette traduction reste le fruit de stratégies individuelles qui peuvent être en décalage avec la stratégie d'ensemble présente dans le SD 2001.

Nous considérons que le moment de mise en compatibilité des PLU vis à vis du SD 2001 est celui où ces stratégies individuelles s'affirment parfois au détriment du cadre global du SD 2001. Nous observons cette situation dans le cadre de la charte paysagère de la Communauté de Communes de Montesquieu. Bien qu'elle intègre les orientations du SD 2001, elle contient un argumentaire paysager et foncier qui remet en question la sanctuarisation du vignoble. Par ailleurs, certains acteurs nous ont clairement explicité cette situation de divergences lors de l'application du SD 2001 dans les PLU. Nous vérifierons ces avis lors de l'analyse des PLU.

La sélection des communes est faite selon les objectifs suivants :

- Des communes représentatives de la structuration politique locale à l'origine de l'élaboration des documents d'urbanisme et positionnées selon le schéma spatial de cette gouvernance. Il s'agit alors de communes gérées par des élus présents et actifs au sein du SYSDAU.
- Des communes positionnées de manière à regrouper le maximum d'orientations paysagères du SD 2001.

Compte tenu du nombre important de communes au sein du SYSDAU, nous proposons d'analyser le niveau de transposition des orientations paysagères du SD 2001 sur trois communes que nous sélectionnons selon les critères suivants (cf. figure 59) :

- une couverture spatiale équilibrée sur l'aire du SD 2001,
- au moins une commune hors CUB,
- le traitement de l'ensemble des orientations paysagères du SD 2001 dont les plus fortes sont en lien avec l'étalement urbain et la conservation d'espaces de nature,
- la représentation d'élus aux deux échelles de planification,
- en écartant les communes urbaines denses, car le registre des orientations du PLU est alors trop ciblé sur l'espace public, peu représenté dans la politiques paysagère évaluée.

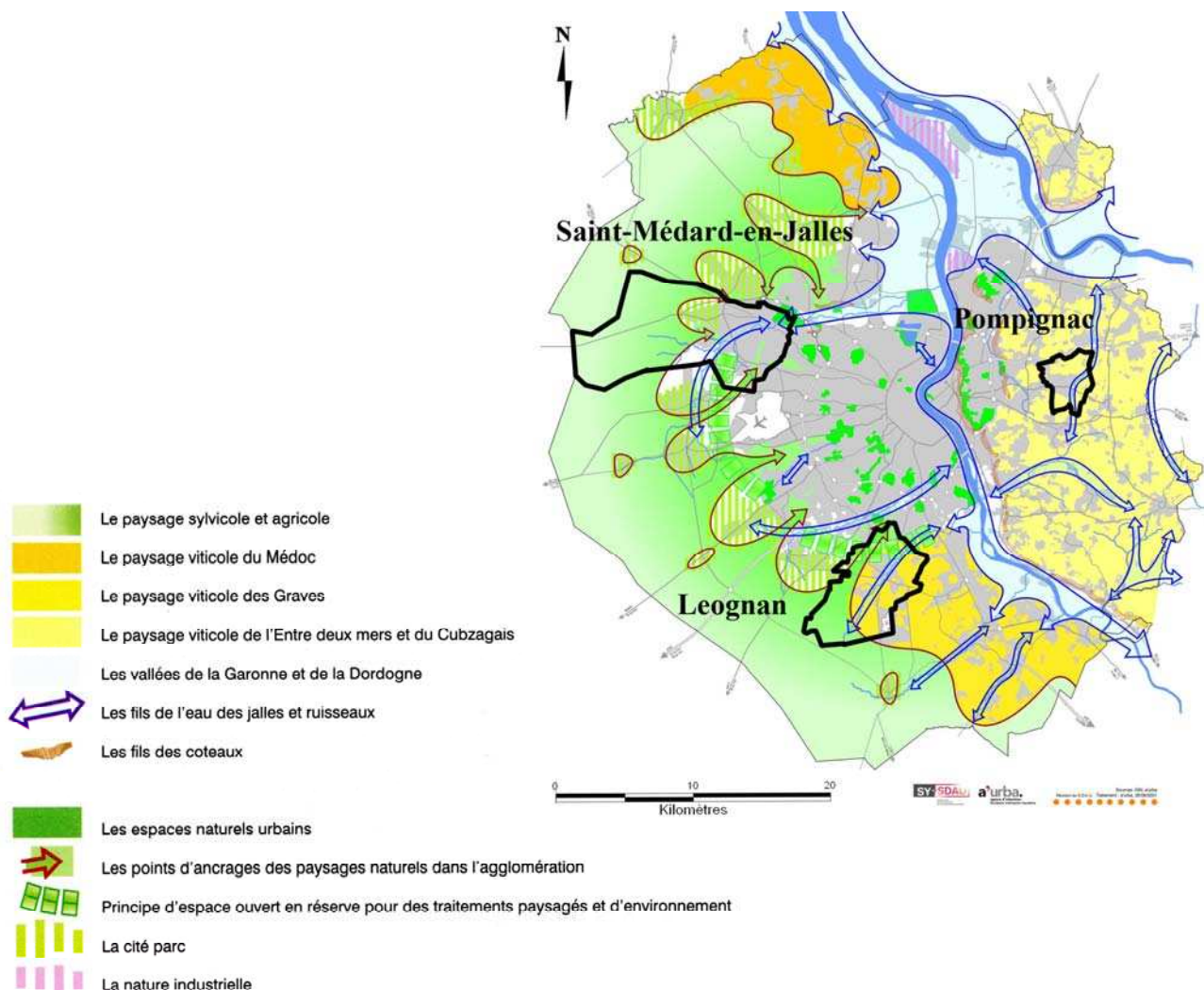


Figure 59 : Localisation des trois communes tests pour l'analyse de la compatibilité. Source : La charpente paysagère du SD 2001 – SYSDAU.

Nous sélectionnons *in fine* les trois communes suivantes (Cf. figure 59):

- **Saint-Médard en Jalles**: cette commune périphérique, en limite du SYSDAU, est intégrée à la CUB depuis sa création. La planification territoriale de la commune s'insère donc dans le PLU de la CUB. La structure technique maître d'œuvre du PLU est l'A'Urba, qui est également la structure de production du SD 2001. Cet exemple permet d'analyser une situation dans laquelle le principe de cohérence et de pertinence dans la mobilisation des acteurs semble optimal. Dix orientations du SD 2001 concernent le territoire communal. Par ailleurs son maire, Monsieur Serge Lamaison, est également le président du SYSDAU depuis 1996.
- **Léognan** : cette commune périphérique au Sud de l'aire métropolitaine est insérée dans la communauté de communes de Montesquieu. Le PLU reste de la compétence de la commune selon le schéma classique de la maîtrise d'ouvrage assurée par les élus, et de la maîtrise d'œuvre par un bureau d'étude. Le territoire communal comprend neuf orientations paysagères du SD 2001 et son

maire, Monsieur Bernard Fath, était le président de la commission environnement du SYSDAU lors de la conception du SD 2001.

- **Pompignac** : cette commune périphérique à l'Est de l'agglomération est insérée dans la communauté de communes des Coteaux Bordelais. Le schéma de conception du PLU est identique à la commune de Léognan. Mais sa position géographique permet d'aborder les problématiques paysagères de l'Entre-Deux-Mers bien représentées dans la politique paysagère du SD 2001, comptant ainsi quatre orientations paysagères du SD 2001. L'activité viticole y est présente mais avec un poids économique plus modéré que sur Léognan.

L'étude du Plan Local d'Urbanisme doit contribuer à l'évaluation de :

- la cohérence externe de la politique de paysage engagée par le SD 2001,
- l'impact de la politique de paysage du SD 2001 : ses effets en termes de projet et de règlement à l'échelle locale.

La méthodologie est similaire à celle employée pour l'étude du SD 2001. Elle consiste dans un premier temps en une étude préalable du processus d'élaboration et de la genèse du document, en restituant l'intervention paysagère depuis les études initiales jusqu'à l'approbation du document. Cette première étape permet de reconstruire le discours porté sur le paysage et développé au fil de l'élaboration du document d'urbanisme. Il s'agit ainsi d'évaluer si ce discours prolonge ou non celui du SD 2001.

Dans un deuxième temps, nous évaluons de quelle manière les objectifs fixés par le PADD du PLU répondent à ceux énoncés dans le SD 2001.

Enfin, nous nous intéressons aux outils pré opérationnels et réglementaires, susceptibles de mettre en œuvre la politique de paysage du SD 2001. Il est entendu que cette politique n'est pas forcément portée par une politique équivalente dans le PLU. Néanmoins, au service d'autres objectifs, les orientations et prescriptions formulées par le PLU peuvent soutenir implicitement cette politique.

Pour qualifier la compatibilité entre le SD 2001 et les PLU sélectionnés, nous proposons de réaliser une analyse selon deux niveaux :

- une analyse de correspondance des orientations paysagères entre le SD 2001 et le PADD du PLU. Pour cela, nous avons identifié les orientations paysagères du SD 2001 sur le territoire communal concerné et selon une comparaison cartographique, nous établissons les éventuelles correspondances entre les deux documents. La méthode des graphes d'objectifs peut être utilisée, mais elle nous paraît insuffisante à ce stade pour corrélérer les orientations selon une appréciation spatiale qui nous semble essentielle pour l'objet paysage.
- Une analyse du règlement, puis des autres pièces comme le cahier des prescriptions particulières ou des orientations d'aménagement (quand elles sont présentes). Cette analyse réglementaire permet d'identifier si des mesures particulières sont adoptées dans le respect du SD 2001. Il s'agit par exemple, de vérifier si le principe de retournement du bâti le long des fils de l'eau est respecté.

L'analyse que nous proposons est synthétisée dans le tableau suivant.

Problématiques paysagères du SD 2001	Objectifs paysagers du SD 2001	Orientations du PADD du PLU	Traduction réglementaire de l'orientation dans le PLU	Traduction spatiale de l'orientation dans le PLU
Identification de la problématique initiale lorsqu'elle est clarifiée.	Identification d'un objectif paysager présent sur le territoire communal	L'orientation du SD est-elle présente dans le PADD (appréciation de la formulation) ?	L'orientation est-elle suffisamment détaillée dans le règlement pour être efficace/efficace ?	L'orientation est-elle spatialisée afin de déterminer assez précisément les parties de paysage concernées ?

Figure 60 : Tableau de synthèse pour l'analyse des PLU. D. Labat - 2009.

Pour chacune des parties du PLU, nous réalisons une lecture de l'enchaînement des orientations, de l'identification du problème (en cohérence ou non avec le SD 2001) jusqu'à la formalisation de l'orientation dans le règlement et le zonage (Cf. figure 60).

Par la suite, l'analyse peut être complétée par un diagnostic des espaces qui ont fait l'objet d'une mutation de leur fonction et de leurs usages. Par l'intermédiaire d'une analyse visuelle ou photographique, il est possible de compléter l'évaluation en apportant une lecture qualitative des transformations des paysages. Cependant, cette analyse est limitée dans notre cas car, non seulement les objectifs paysagers ne sont pas suffisamment précis, mais encore, les effets matériels de l'évolution des paysages sont peu perceptibles. Certains PLU ont été mis en compatibilité que dernièrement (2006 et 2007). Nous avons réalisé un travail de terrain et une analyse de l'évolution de l'occupation des sols qui montrent peu de modifications.

V.1 - Saint-Médard en Jalles : un pôle secondaire et communautaire

La commune de Saint-Médard en Jalles applique le PLU communautaire de la CUB approuvé en 2006. Son maire étant président du SYSDAU, nous supposons que cette structuration politique a des effets déterminants dans les rapports entre le SD 2001 et l'action communale.

Saint-Médard en Jalles est située à l'extrême Ouest de la CUB, au sein de paysages composés de forêts à dominante de pin et de jalles. Parmi la plus connue, la jalle de Blanquefort constitue l'amorce du parc des Jalles jusqu'à la commune de Blanquefort en bordure de la Garonne. La population communale est de 27 789 habitants au recensement de 2007 et s'étend sur 8528 hectares. Cette commune est considérée comme une centralité secondaire forte de l'agglomération bordelaise, drainant de nombreux mouvements pendulaires entre le cœur du Médoc et le centre de l'agglomération. Sa position entre la côte et les services du centre métropolitain lui confèrent une forte attractivité, aujourd'hui limitée par d'importantes emprises foncières

d'industries de hautes technologies à vocation militaire et pour certaines classées en site SEVESO II en plein cœur de commune.

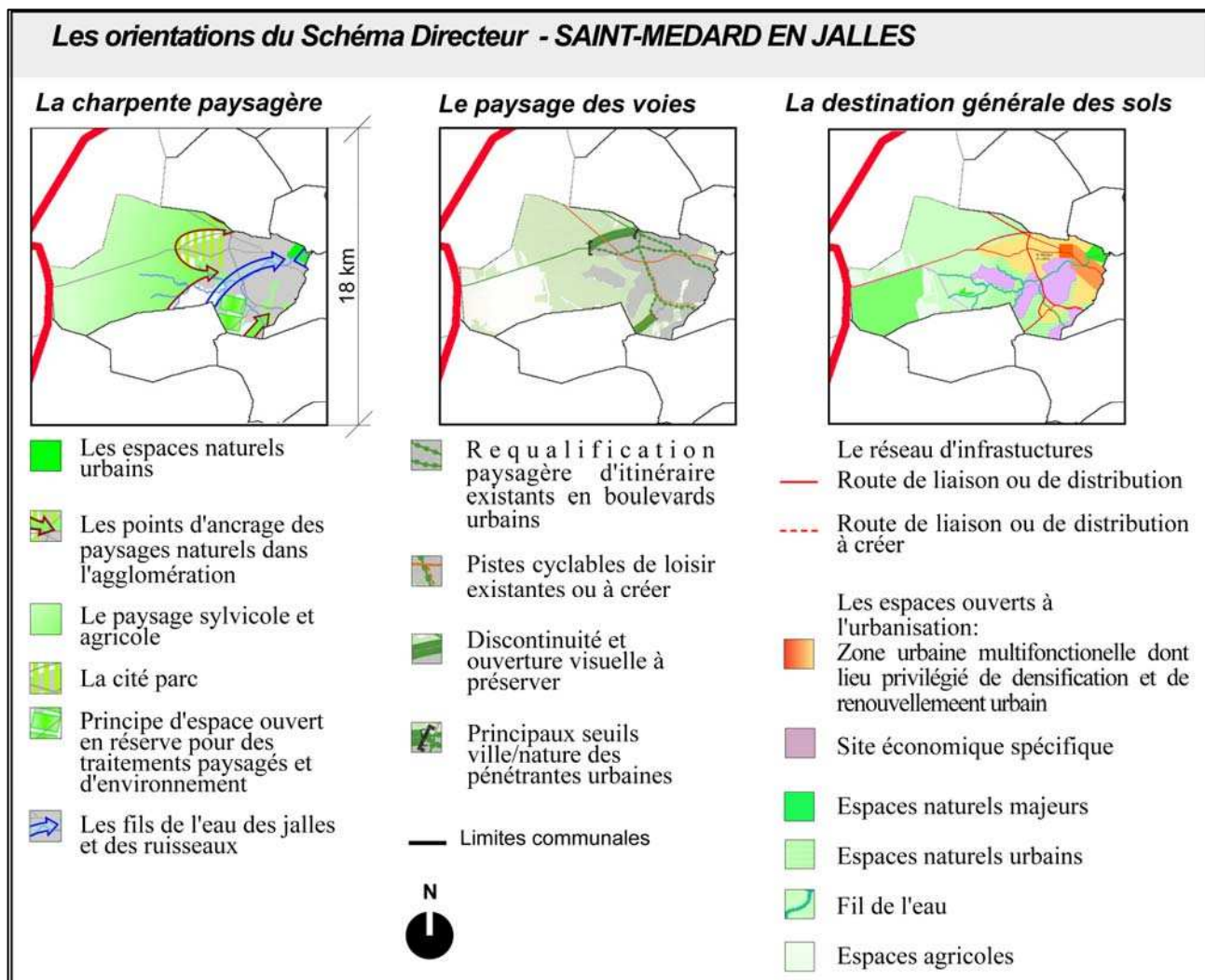


Figure 61 : Inventaire des orientations paysagères et urbanistiques sur le territoire de la commune de Saint-Médard en Jalles – source : SYSDAU - Conception : D. Labat-2009.

Lors de la consultation de ses membres, le SYSDAU a sollicité toutes les communes, y compris celles qui appartiennent à la CUB, qui reste l'échelon territorial légitime de par ses compétences. La commune de Saint-Médard en Jalles a émis un avis succinct dans lequel elle demande (SYSDAU, 2000g) :

- de modifier une petite zone initialement classée en espace sylvicole au SD 2001, en zone à vocation économique en continuité du secteur,
- de transformer un espace classé « économique » en « zone urbaine multifonctionnelle » au Sud du carrefour de Picot et le long de la déviation d'Hastignan,
- de représenter la jalle de Magudas en « fil de l'eau » à préserver,
- et qu'un « accent particulier soit mis sur la surveillance de la qualité des eaux dans l'information et la transparence la plus grande ».

Six concepts issus de la politique paysagère du SD 2001 sont identifiables au sein de la charpente paysagère (cf. figure 61) :

- Les espaces naturels urbains (se reporter à leur présentation détaillée dans le rapport – II.A.3.4),
- les points d'ancrage des paysages naturels de l'agglomération,
- le paysage sylvicole et agricole,
- la cité parc,
- le principe d'espaces ouverts en réserve pour des traitements paysagés et d'environnement,
- les fils de l'eau des jalles et des ruisseaux.

Quatre concepts du « traitement paysager des infrastructures » du SD 2001 :

- la requalification paysagère d'itinéraires existants en boulevards urbains,
- les discontinuités et ouvertures visuelles à préserver,
- les pistes cyclables de loisir à créer,
- les principaux seuils ville/nature des pénétrantes urbaines.

La démographie communale s'est fortement développée ces vingt dernières années (cf. annexe 15, p.44-46). La composition de la population évolue sensiblement avec un développement des cadres et professions intellectuelles supérieures, des retraités et des professions intermédiaires. On observe sur la commune un certain vieillissement de la population (Insee, 2010a). La rénovation urbaine s'est traduite par une restructuration du centre-ville, organisée selon un principe de densification de l'habitat et de création d'une armature de services. Entre Saint-Médard en Jalles et Bordeaux, un corridor urbain s'est constitué rattachant ainsi ces deux territoires. La commune est organisée selon huit quartiers anciens (le Centre, Hastignan, Gajac, Corbiac, Magudas, Caupian, Issac, et Cérillan), insérés dans un dispositif d'animation politique en trois conseils de quartiers (Ouest, Centre et Est). Deux types d'implantations bâties sont à distinguer, les maisons de type bordelais construites jusque dans les années 1950, constituant la trame historique de la structure urbaine, et les habitations pavillonnaires en lotissement. Les évolutions du prix du foncier et de l'immobilier ont été très importantes : entre 2000 et 2004, le prix des terrains à bâtir a été multiplié par deux, et celui de l'immobilier par deux également entre 2000 et 2008. Ce facteur explique en partie un ralentissement de la construction et de la mutation des surfaces agricoles et forestières au profit de l'urbain (cf. annexe 16, pp. 50-52). Entre 2000 et 2006, 38,5 hectares ont muté, partagés entre du foncier agricole (54%) et forestier (46%).

Pour comprendre la transposition des orientations du SD 2001 sur Saint-Médard en Jalles, il nous faut décrypter le PLU de la CUB.

V.1.1 - Le PLU de la Communauté Urbaine de Bordeaux : un outil autonome de cohérence

Le PLU de la CUB²³² présente peu de relations directes avec le SD 2001 sur le volet paysager. Il s'est construit de manière autonome en engageant une réflexion communautaire spécifique visant à renforcer les limites institutionnelles et politiques. Le graphe d'objectif est présenté en annexe 13 (p.39-42).

Approuvé le 21 juillet 2006 et couvrant les 27 communes²³³, il remplace le POS intercommunal daté de 1984. Ce document initial s'inscrivait dans le prolongement du projet de SDAU approuvé en 1980. Le POS devait ainsi permettre de répondre aux objectifs de maîtrise de l'urbanisation linéaire le long des axes de circulation et de maintien des coulées vertes dans l'agglomération. Mis en révision un an après son approbation, il fait chaque année l'objet de modifications.

En 2002, après plusieurs tentatives avortées, la révision du document s'engage sous le double effet :

- de la révision du SDAU 1980 en SD et de son approbation en juillet 2001,
- de la mise en œuvre de la loi SRU qui impose la révision, dix ans après son approbation, des documents de planification antérieurs à son approbation.

L'élaboration du PLU débute par la délibération du 15 février 2002. L'objectif de l'époque était d'obtenir une approbation en 2004, qui aura eu lieu en définitive le 26 juillet 2006. Il a connu par la suite de nombreuses modifications et révisions simplifiées pour permettre des adaptations à la marge. Saint-Médard en Jalles n'a été concernée que pour une actualisation de son plan de prévention des risques d'incendie et feu de forêts en 2009.

Nous retiendrons principalement que les 27 communes ont tout d'abord présenté leur projet de territoire synthétisé dans un rapport établi par l'A'Urba dans le cadre des études préalables. Ce document a donc été conçu sur la base des attentes de chacune des communes (A'Urba, 2003d).

Créée en 1968, cette CUB présente un fonctionnement aujourd'hui caractérisé par « **un consensus centre - périphérie** » selon Sébastien Ségas (2009a). La construction du PLU n'a pas dérogé à cette règle. L'objectif était d'obtenir un diagnostic communautaire global, selon une définition des grandes orientations communautaires et des intentions de développement des communes permettant d'élaborer les fondamentaux du futur PADD. Dès la fin des années 1990, la nouvelle organisation politique et technique se dote d'un référentiel d'action publique en matière d'aménagement et d'urbanisme. Il a permis le renouvellement des pratiques pour passer d'une logique de guichet à une logique de projet métropolitain fortement influencé par les impératifs du développement durable (Godier P., 2009). Ce contexte conduit la CUB à partir de 2003 à entreprendre une révision du PLU qui se veut ambitieuse.

²³² Les compétences de la CUB sont fixées par la loi du 31 décembre 1966. Douze volets de compétences sont identifiés : le développement économique, l'urbanisme, l'habitat, l'environnement (tri, collecte et traitement des déchets), l'eau et l'assainissement, les transports urbains, la voirie – la signalisation, le stationnement, les abattoirs – le Marché d'Intérêt National, les parcs cimetières.

²³³ Ambarès et Lagrave, Ambès, Artigues-près-Bordeaux, Bassens, Bègles, Blanquefort, Bordeaux, Bouliac, Bruges, Carbon-Blanc, Cenon, Eysines, Floirac, Gradignan, Le Bouscat, Le Haillan, Le Taillan-Médoc, Lormont, Mérignac, Parempuyre, Pessac, Saint-Aubin-de-Médoc, St-Louis-de-Montferrand, Saint-Médard-en-Jalles, Saint-Vincent-de-Paul, Talence et Villenave d'Ornon

Trois étapes ont été proposées aux communes pour élaborer leur référentiel :

- l'élaboration d'un « schéma d'intentions urbaines »,
- des « approfondissements thématiques »,
- la « finalisation du projet ».

L'élaboration de ce PLU s'est déroulée selon un schéma partenarial. L'A'Urba a initié, dès 2003, deux rencontres entre acteurs locaux et professionnels extérieurs au territoire pour expliciter la démarche attendue. Les débats sont traduits dans une série de publications intitulées « Les débats sur la ville ». Le 6^{ème} volet de cette série regroupe les interventions liées au PLU de la CUB. L'objectif de l'A'Urba est alors de mobiliser les experts (architectes, urbanistes, ingénieurs, paysagistes) et décideurs, pour débattre de la densité, des formes urbaines et des paysages urbains. L'enjeu est d'inverser les pratiques culturelles liées à l'urbanisation linéaire de faible densité. Ces débats (qui ont eu lieu en 2003) ont pour intention de susciter des réflexions de fond avant d'entreprendre la production du PLU. Publiés par l'A'Urba, les ouvrages sont préfacés par le président du SYSDAU (M. Lamaison) et le président de la CUB (M. Feltesse). Trois axes sont précisés à cette occasion :

« - Le confortement des centralités existantes et le renforcement en termes de densité des quartiers proches des pôles principaux et des pôles de centralité, souvent les lieux de vie de ces territoires,

- la recherche des formes alternatives aux lotissements classiques, très présents sur ces territoires,

- un travail fin sur les lisières urbaines, interface entre les secteurs urbanisés et les grands espaces naturels.

Ceci nous amènera vraisemblablement à des prescriptions particulières au niveau du règlement et des orientations d'aménagement qui constituent un outil nouveau très intéressant pour traduire les différents enjeux en termes de qualité, à la fois sur les espaces bâtis et sur les espaces naturels. » (Le Calvé C., 2003, p.39) .

Les concepts et les objectifs de niveau « finalité » du PLU sont en rapport direct avec le SD 2001, bien qu'il ne soit pas explicitement cité. Les lisières entre la ville et les territoires naturels du PLU en devenir sont les relations ville-forêt, ville-nature, ou ville-route définies par les travaux de Bertrand Folléa. Ce dernier expose lors des débats de l'A'Urba en 2003 sa vision du règlement en toile de fond de son intervention sur le SD 2001 : **« Le temps du débat [deuxième phase après l'identification des fondements qui vont guider la réflexion] suppose la responsabilité de notre part d'expliquer, rendre intelligible les fondements de la règle. La troisième phase est celle proprement dite par l'outil. Dès que l'on casse cette chaîne, on fragilise la qualité d'ensemble. On a là l'origine des médiocrités que l'on constate aujourd'hui : il existe des rois de la traduction réglementaire qui prennent le bébé et qui se chargent ensuite de l'habiller ou de le déshabiller selon les cas » (Folléa B., 2005).**

Ce qu'il faut retenir de cette étape de la construction du PLU porte sur la motivation des acteurs pour donner une dimension projectuelle commune au PLU. Le règlement est explicitement reconnu comme un moyen ou un outil pour introduire de la qualité urbaine dans le PLU.

Les évolutions récentes de la loi UH²³⁴, votée la même année que ces débats, sont introduites comme piste de projet pour l'élaboration du document. Il s'agit notamment de la possibilité de fixer des orientations d'aménagement sur des secteurs particuliers, afin de compléter le plan de zonage et le caractère prescriptif du règlement. La densité est au cœur des débats car deux enjeux attirent l'attention des acteurs :

- la reconstitution de la ville sur la ville selon un modèle de densification autour du noyau urbain de Bordeaux ; il s'agit de lutter contre le développement périphérique hors rocade et de répondre à la forte demande de logement tout en maîtrisant le phénomène d'étalement urbain.
- la constitution de limites fortes entre les espaces bâtis et non bâtis.

Pourtant, si cette dynamique de projet présente de nombreux intérêts, les réflexions sur le paysage ne sont pas aussi développées. Car c'est avant tout les espaces du bâti et à bâtir qui sont l'objet de toutes les attentions. En effet, si les débats sur la densité ont pour corollaire la préservation des espaces non-bâtis et des paysages, ils ne comportent pourtant pas de réflexion spécifique sur les paysages et les modalités de leurs évolutions. Ces derniers sont perçus comme des paysages « d'équilibre », renforçant le positionnement des « vides » et permettant ou accompagnant une politique de densification des fonctions et des services pour une agglomération plus productive et optimisée en matière de consommation d'espace.

- Le schéma d'intentions urbaines

Après délibération de la CUB le 15 février 2002, l'ensemble des communes a été invité à élaborer un projet de territoire. L'A'Urba a assuré la maîtrise d'œuvre de 22 des 27 projets de territoires. Dans l'ensemble, et compte tenu de la démarche imposée, le paysage apparaît systématiquement comme une thématique à part et liée à celle des parcs et jardins, des espaces naturels et de l'agriculture.

Les projets de territoire livrés par l'A'Urba témoignent d'une analyse fonctionnelle du territoire communal. Sans axes directeurs structurants, chaque « projet » décline une série d'objectifs qui répondent à des problématiques ponctuelles et relatives à des thématiques communes à l'ensemble des territoires analysés : « Habitat, renouvellement et développement urbain », « Organisation des déplacements », « Environnement, espaces naturels, nuisances », « Activités économiques, équipements ».

- La synthèse des groupes territoriaux

Les comptes rendus des différents groupes de travaux territoriaux, lorsqu'ils ont existé, n'ont pas pu être consultés et analysés dans le cadre de la présente étude : pas de mise à disposition sur Internet, documents introuvables sur le moteur de recherche du centre de documentation de l'A'Urba. Les documents consultés sont une synthèse publiée en ligne sur le site Internet de la CUB. Ils datent du 14 mars 2003 et s'intitulent « **Les projets de territoire des communes**²³⁵ » avec notamment le projet territorial de la commune de Saint-Médard en Jalles (A'Urba, 2003d).

²³⁴ Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

²³⁵ A'Urba □ Les projets de territoires des communes □ mars 2003

Les projets de territoires sont synthétisés à l'échelle des sept groupes territoriaux. La question du paysage recoupe l'ensemble des projets. Les communes partagent trois objectifs communs :

- « *la volonté de rompre avec l'étalement urbain et de renforcer les espaces centraux au niveau de l'agglomération, mais aussi des communes,*
- *le souci d'améliorer la qualité urbaine, tant en terme de paysage que d'usage des espaces publics et privés,*
- *la valorisation et la préservation du cadre naturel ».*

Elles affirment également leur volonté de maîtrise plus forte du développement urbain et du paysage, basée sur l'encadrement de la gestion des sites non bâtis, la reconquête de sites délaissés par des projets ciblés et le partage des espaces publics. Ce dernier point appuie une politique de déplacements qui encourage les déplacements doux et les modes alternatifs à l'automobile. L'ensemble de ses engagements s'inscrit dans la continuité des objectifs de la politique de paysage du SD 2001 et participe pleinement à la mise en œuvre de son second objectif : celui de créer une trame verte pour l'agglomération.

- Le paysage à l'échelle de chaque entité territoriale

L'approche territoriale reflète une prise en compte de la question du paysage à deux échelles :

- celle du « grand paysage » avec les berges de la Garonne et des coteaux pour le secteur Rive Droite, celui de la confluence entre Garonne et Dordogne pour le secteur « Presqu'île »
- celle du « paysage urbain » avec la présence de « l'élément végétal » en ville pour le secteur « Bordeaux rive gauche » et l'intégration d'espaces « naturels » en ville pour les secteurs Sud et Sud-Ouest.

Les projets de territoires reprennent ici le terme de « paysage » et l'adjectif « paysager » dans son acception commune à l'ensemble des travaux de l'A'Urba. Sous cet angle, la notion de paysage pourrait se définir comme la perception d'un territoire où domine plus ou moins la présence végétale, lui conférant ainsi un caractère de « nature ». La composante paysagère d'un territoire est comprise par les acteurs comme son caractère « naturel » ou « végétal ». Suivant ces deux définitions, l'action de « paysagement » se réduira alors à une action de plantation.

Le document tente une réappropriation de la politique de paysage du SD 2001 en évoquant les concepts illustrant les relations entre ville et « nature » - la « campagne urbaine » est ici associée au secteur de Courtillas à Mérignac – et entre route et « nature » avec le concept de « route parc ». Il propose également un nouveau concept de « plan vert »²³⁶. L'emploi de ces concepts de projet ainsi que des termes « paysage » et « paysager » tend à brouiller le discours d'ensemble. Car leur définition ne fait pas forcément l'objet d'une acception commune. Leur utilisation répétée laisse apparaître une certaine difficulté du rédacteur à exprimer ces idées autrement, ainsi qu'à caractériser l'organisation d'ensemble d'un territoire et les relations subtiles qui s'y créent entre activités humaines et espace dits de « nature ».

Cependant, en analysant le schéma réalisé (cf. figure 62) sur la commune de Saint-Médard en Jalles, nous constatons que les concepts du SD 2001 sont bien intégrés dans le projet de développement. Les espaces sont délimités et chaque concept fait l'objet d'une traduction spatiale précise.

²³⁶ A'Urba □ Les projets de territoires des communes □ mars 2003 - p. 29.

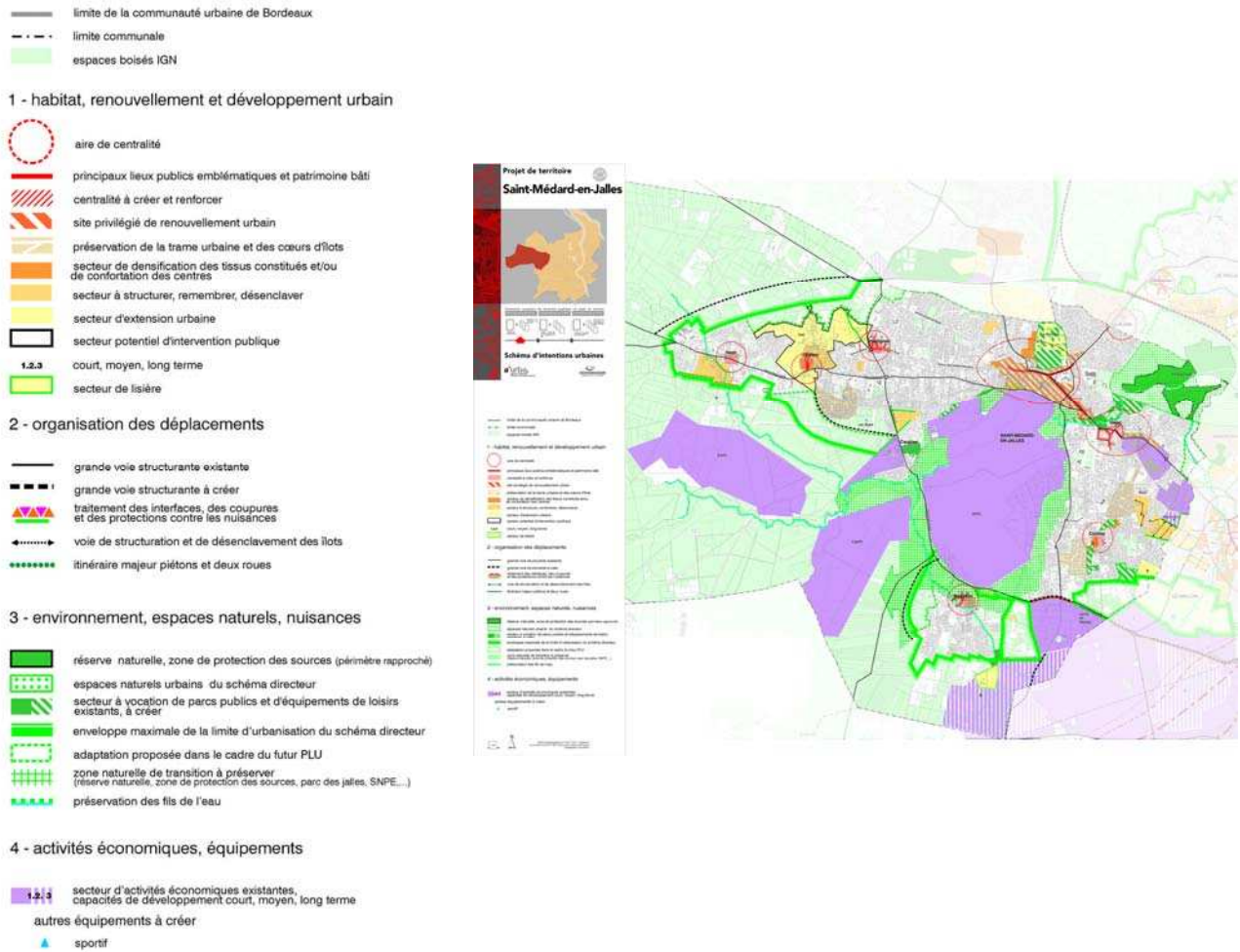


Figure 62 : Projet territorial de la commune de Saint-Médard en Jalles – Schéma d'intentions urbaines – A'Urba – 2003.

Les « *secteurs de lisière* », les « *espaces naturels* » du SD 2001, les « *secteurs à vocation de parcs publics, d'équipements de loisirs existants ou à créer* », les « *enveloppes maximales de la limite d'urbanisation du SD* », les « *zones naturelles de transition à préserver* », ou la « *préservation des fils de l'eau* », sont des objectifs qui constituent un projet d'application direct des objectifs du SD 2001. Le seul décalage visible à cette échelle de définition apparaît sur le secteur de la Lande de Mazeau, en limite Sud-Est de la commune où un point d'ancrage du SD 2001 n'est pas formalisé par la préservation des espaces naturels, mais transformé en zone à urbaniser au titre de « *secteur d'activités économiques existantes à capacité de développement à court, moyen et long terme* ». Ce schéma n'est que la première étape du processus de conception du PLU. Il sera à comparer avec le plan de zonage définitif.

L'agrégation des 27 plans territoriaux constitue la première version du PADD et de son plan régulateur, sorte d'esquisse générale. A l'initiative de l'A'Urba, le plan régulateur composé de plusieurs éléments cartographiques est un projet de conception permettant de constituer une vue d'ensemble à partir des besoins identifiés par chaque commune. Cette méthode constitue une démarche de gouvernance visant à lier les préoccupations du territoire communal à celles de l'agglomération jusqu'à constituer un projet communautaire.

- les approfondissements thématiques,

L'A'Urba a été chargée de l'élaboration du nouveau document dans le cadre de la convention partenariale. La procédure d'élaboration a été menée par un Comité de Pilotage composé par la CUB qui s'est appuyée sur les réflexions de quatre groupes thématiques, sept « groupes territoriaux » et d'un comité technique.

Le travail des groupes thématiques s'est échelonné d'octobre 2002 à juin 2003. Leur objectif était de définir les objectifs à inscrire au PADD.

Le paysage n'apparaît pas comme une thématique propre à un groupe de travail particulier. Il est abordé par le groupe de travail n°1 : « **Stratégie de développement, et morphologie urbaine, habitat, renouvellement urbain, urbanisme, architecture, patrimoine, espace public** » et plus particulièrement par la commission n°4²³⁷ (p.9) : « **Environnement, développement durable, gestion des risques naturels et technologiques, écologie urbaine, gestion des ressources de l'eau, de l'énergie et des déchets, équipements communautaires** » (op. cit. p.67).

Le découpage thématique en groupes de travail, loin de traduire une approche transversale de la question du paysage, reprend l'approche du SD 2001. La politique de paysage est en fait une simple rénovation des politiques des espaces verts menées depuis les années 1970. Si elle est intégrative, c'est au seul sens des politiques d'environnement. Le développement urbain n'est pas pensé en relation avec le territoire « naturel » et l'activité agricole. Ces derniers apparaissent comme des contraintes à l'urbanisation : espaces viticoles sanctuarisés, périmètres de risque. Leur préservation est plus subie que choisie. Ils fournissent la trame d'un réseau d'espaces ouverts, résultant de l'urbanisation et composant les paysages du PLU de l'agglomération. L'interprétation du paysage apparaît dès le travail des commissions, bien limitée à la question de la nature en ville.

Le groupe thématique n°1 sur le développement urbain évoque le paysage de manière seulement marginale à travers l'objectif, à inscrire au PADD, de « **renforcement ou d'émergence de la ville de proximité** ». Parmi les orientations formulées, figure celle de « **se donner des objectifs forts de qualité paysagère, de préservation et de mise en valeur des espaces verts naturels ou urbains quel que soit le territoire d'intervention** ». Mais, le document ne propose aucun critère de « qualité paysagère » et ne précise pas la définition du paysage.

Les travaux du groupe thématique n°4 se sont eux appuyés sur les documents de référence du SD 2001, de la loi « Protection et mise en valeur des Paysages » du 8 janvier 1993 et de la loi « Environnement » du 2 février 1995. Le « paysage » est ici compris comme étant à « la nature » ce que le « patrimoine » est à la ville. L'un des deux principaux enjeux du travail du groupe thématique reprend textuellement le premier objectif de la politique de paysage du SD 2001 : « **Préserver les grands paysages liés à l'agglomération bordelaise tout en favorisant la création de paysages urbains différenciés : la forêt girondine, le terroir viticole, les vallées de la Garonne et de la Dordogne** » (op. cit. p.72). Les orientations retenues en vue de l'élaboration du PADD reprennent les deux derniers objectifs de cette politique : « **Stopper l'urbanisation linéaire le long des grandes voies de desserte de l'agglomération et la requalifier** » et « **Créer une trame verte urbaine à l'échelle de l'agglomération** ». En revanche, il n'est pas fait mention directe dans les propositions d'orientations des concepts d'urbanisation différenciée de la « Cité-parc » et de la « Nature Industrielle ».

²³⁷ A'Urba - Synthèse des travaux thématiques - Contribution à l'élaboration du PLU communautaire – Septembre 2003.

Les enjeux des paysages dans le PLU communautaire²³⁸

La recherche bibliographique locale et les entretiens menés ont montré que la CUB s'est investie en 2003 sur l'étude intitulée « les espaces naturels majeurs de l'agglomération bordelaise ». Il s'agit d'une démarche poussée de définition des enjeux sur ses espaces naturels (Cf. figure 63 ci-dessous). Par l'intermédiaire de l'A'Urba, la CUB a fait réaliser un inventaire exhaustif des espaces qualifiés de « naturels majeurs » (A'Urba, 2003b). Bien que relativement méconnue, les données de cette étude ont servi de référentiel au diagnostic du PLU, à une partie de l'état initial de l'environnement et ont été insérées dans les orientations du PADD.

Sous forme de MOS (mode d'occupation des sols), les données géo référencées intègrent la localisation précise des espaces forestiers, agricoles et naturels, ainsi que le registre patrimonial des espaces verts (parcs, jardins, voiries vertes...). Les fonctions productives et économiques de ces espaces sont identifiées par un recensement des exploitations et de leur structure. Organisée en deux phases, l'étude conclut en deuxième phase, sur un programme de neuf orientations (A'Urba, 2003c).

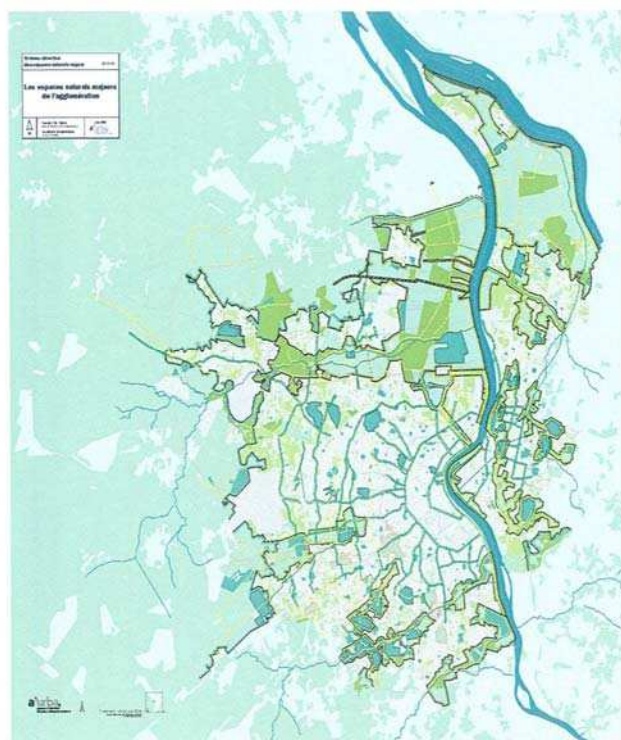
Cinq enjeux majeurs sont identifiés (p.10):

- « ***appréhender les espaces naturels au regard de leur rôle fondamental dans la gestion de l'eau.***
- ***préserver les milieux écologiques les plus riches,***
- ***préserver les conditions des activités agricoles dans les espaces ruraux de l'agglomération pour économiser les sols et garantir la pérennité des ressources.***
- ***mettre en valeur les paysages naturels emblématiques de l'agglomération tout en favorisant la création de paysages urbains différenciés.***
- ***valoriser les grands espaces par la création d'un système de parcs »*** p.10.

Les enjeux sont déclinés en objectifs et en principes d'actions et par sites. Le document conclut sur les acteurs concernés selon leur compétence. La CUB ne disposant pas de la compétence « espaces naturels », il est proposé en conclusion, soit d'adopter cette compétence pour pouvoir mettre en œuvre des projets communautaires, soit de créer un syndicat en charge de la politique du schéma de référence, en prenant comme exemple l'initiative de l'agglomération Lille Métropole.

²³⁸ L'analyse s'appuie sur la lecture du rapport de présentation du PLU, et notamment de la pièce A.2 relative au diagnostic communautaire. pp.146-193.

Le schéma de référence des espaces naturels majeurs de l'agglomération¹⁰



¹⁰ Réduction de la carte au 1/50 000^e annexée au rapport

Les ceintures périphériques

- Reserves agricoles et sylvicoles
- Lisières forestières et marges agricoles

Les grandes continuités d'espaces naturels

- Grands espaces suburbains d'agglomération
- Grands parcs urbains d'agglomération

Les emprises stratégiques

- Les parcs et équipements de plein air existants majeurs
- Les espaces naturels à haute valeur environnementale
- Les vignes urbaines
- Les secteurs d'intervention prioritaires

Le maillage

- Parcs et jardins importants dans les quartiers
- Principales promenades urbaines existantes / en projet
- Grandes promenades d'agglomération
- Franchissements à créer

Le gisement des emprises végétales courantes

- Emprises végétales significatives

Figure 63 : Schéma de référence des espaces naturels majeurs de l'agglomération - Communauté urbaine de Bordeaux - A'Urba - 2003 – pp.32-33.

Cette étude constitue un des fondements de la reconnaissance de la trame verte dans le cadre d'élaboration du PLU. Les concepts paysagers du SD 2001 ne sont pas repris tels quels, mais sont interprétés au travers du schéma de référence qui porte principalement sur l'espace non construit. Les « *points d'ancrage des paysages naturels* », le principe « *d'espace ouvert en réserve pour des traitements paysagers et d'environnement* », les « *paysages viticoles et sylvicoles* », les « *filles des coteaux* » et les « *filles des jalles* » sont les concepts du SD 2001 les plus repris. Les orientations telles que la « *nature industrielle* » ou la « *citité parc* » du SD 2001 ne sont pas abordées, mais des orientations nouvelles apparaissent, relatives à la protection des « *milieux écologiques les plus riches* », tels que les marais de la presqu'île d'Ambès, ou « *les réserves agricoles et sylvicoles de la ceinture périphérique* » en remplacement de la « *citité-parc* ».

Le schéma de référence est centré sur le périmètre de la CUB sans intégrer les dimensions périphériques de la charpente paysagère du SD 2001. Cependant, il constitue un dossier complet dans sa formulation, depuis la définition des enjeux jusqu'à l'identification d'actions opérationnelles et des acteurs concernés. La comparaison de ce document avec le PLU de la CUB montre qu'il a servi de fondement à l'ensemble des orientations du PLU sur les espaces non bâtis. Le schéma de référence constitue un document cadre de la transposition des orientations paysagères du SD 2001 dans le PLU de la CUB.

V.1.2 - Un contenu exhaustif et cohérent avec la vision paysagère du SD 2001

Le faible lien sémantique avec le SD 2001 n'est pas un frein à la coordination sur l'action paysagère car le registre discursif reste sensiblement le même grâce à une expertise technique similaire.

V.1.2.1 - L'état initial de l'environnement : un inventaire qualitatif

Le diagnostic environnemental permet de préciser des enjeux qui introduisent le paysage dans l'espace public et complètent en partie le déficit du SD 2001.

Le document d'Etat Initial de l'Environnement constitue la première pièce écrite du rapport de présentation. Il se décline en cinq parties et une annexe qui détaillent les caractéristiques de la géographie locale, des biotopes, de l'urbanisation, des risques et nuisances et enfin des ressources naturelles. Cette analyse porte sur l'ensemble du territoire de la CUB, sans considération particulière pour les entités communales.

Il développe rapidement les enjeux en matière de paysage. Les rappels du SD 2001 sont faits dans le cadre des chapitres A.1.1.3 « *Les grands composants du paysage des espaces naturels* », A.1.1.2. « *Les biotopes et espaces caractéristiques bénéficiant d'un potentiel écologique, agro économique et paysager* » et A.1.1.3. « *L'environnement urbain* ».

Le premier chapitre reprend la carte de la charpente paysagère du SD 2001 insérée comme modèle de définition des grands paysages (p.40), et une synthèse d'une page en propose la traduction :

« Les paysages offrent un kaléidoscope diversifié, vitrine du savoir-faire de l'homme en matière de gestion des espaces naturels :

- la forêt de pins maritimes étreint l'Ouest de l'agglomération,*
- les terrasses alluviales ont été plantées en vigne dont l'ordonnement confère un esprit de « jardin » de grande qualité,*
- les basses zones humides des lits majeurs de la Garonne, la Dordogne et leurs principaux affluents rassemblent les espaces écologiques les plus riches,*
- le plateau calcaire de l'entre deux mers marque de son front boisé rectiligne la rive droite urbanisée.*

Paradoxalement, ces atouts géographiques induisent des effets négatifs sur le développement métropolitain :

- l'absence de contraintes géographiques a facilité la croissance exponentielle des territoires urbanisés,*
- une large partie des tissus anciens du cœur de l'agglomération est exposée aux risques d'inondation du fleuve nourricier, la Garonne,*
- la Garonne a historiquement constitué un obstacle « infranchi » et a longtemps marqué l'inconscient des bordelais restés frileux à s'établir en rive droite ».*

Le deuxième chapitre aborde la fonctionnalité des espaces suivants déjà déclinés dans la première partie :

- Les zones humides des vallées de la Garonne, de la Dordogne et des affluents ;
- La pinède atlantique ;
- Les terroirs viticoles ;
- La vallée maraîchère et les jardins familiaux.

Les zones humides, les lisières des massifs forestiers et les vallées maraîchères font l'objet d'une cartographie précise des modes d'occupation du sol en 2003. Issue d'une analyse par Système d'Information Géographique (SIG), elle repère en une quarantaine de classes les différents types de couvertures du sol. Et, même si elle ne distingue pas les éléments linéaires tels les systèmes de haies bocagères et les plantations d'alignement, elle constitue un référentiel précieux pour un suivi de l'évolution des paysages.

Le document repère également les espaces naturels figurant à l'inventaire des ZNIEFF et ZICO. Les périmètres d'inventaires sont cartographiés et font l'objet d'un tableau d'état des lieux reprenant leurs caractéristiques au moment du classement à l'inventaire (transmis par le PAC Environnement) et leurs caractéristiques actuelles (état des lieux effectué par l'A'Urba en 2003).

La cartographie des terroirs viticoles est directement extraite du SD 2001. Elle offre une double lecture des espaces sanctuarisés et du périmètre actuel d'AOC. A l'échelle de la CUB, elle fait apparaître la disparition de près de la moitié du territoire viticole AOC au profit de l'urbanisation à l'échéance du SD 2001.

Chacun de ces paysages fait l'objet d'une analyse multicritères associant les fonctions écologiques, agro-économiques et paysagères. Et la fonction paysagère doit être identifiée ici comme la production de décors que les autres fonctionnalités permettent de créer. Les éléments contenus dans ce dossier renvoient directement à l'étude sur les espaces naturels majeurs produite en 2003²³⁹.

Le troisième chapitre concernant « *les paysages urbains et les espaces libres paysagers* » renvoie au diagnostic communautaire pour les détails de son analyse. Il s'agit essentiellement d'un inventaire des occupations de ces espaces et de l'identification de ceux jugés prioritaires (l'Eau Bourde, les emprises viticoles urbaines, le coteau de rive droite, l'ancienne coulée verte de Mérignac, le secteur « Terre Sud » sur Bègles).

La cartographie de la « charpente paysagère » support de projet dans le SD 2001 est reprise en analyse des « *grandes composantes du paysage des espaces naturels* » (A'Urba, 2006c, p.40). Cette confusion avec les notions géographiques de paysage illustre dès les premières pages la difficulté d'appropriation de la notion de paysage par le document de planification. Si la retranscription du SD 2001 vers le PLU dans l'état initial de l'environnement est avérée, nous constatons que le recours à la notion de paysage reste limité au registre des grands espaces dit naturels. Le paysage urbain ne semble pas vraiment exister en tant que tel. La politique paysagère du SD 2001 concerne prioritairement les périphéries de la CUB conformément à la spatialisation de la charpente paysagère sur les espaces périurbains. Pourtant, le terme de « paysage » est couramment utilisé

²³⁹ Cf. Le développement sur la pinède atlantique dans l'état initial de l'environnement en page 67 comporte la même rédaction en page 61 dans l'étude sur les espaces naturels majeurs.- A'Urba, "Les espaces naturels majeurs de l'agglomération. Elaboration d'un schéma directeur d'aménagement et de gestion. Etat des lieux, diagnostic et enjeux." CUB, 2003b, 197 p.

dans l'état initial de l'environnement, comme moyen d'introduction à l'analyse des espaces naturels et des espaces verts urbains.

Le paysage urbain

Quand le document évoque parfois le paysage urbain, il s'agit de caractériser l'urbanisation par densité décroissante du centre vers la périphérie, en dessinant trois couronnes concentriques. Le bâti s'autonomise totalement de son site et il est caractérisé soit en rapport à une surface de vide (on parle de densité), soit en rapport avec ses caractéristiques architecturales (on parle de tissu urbain).

Les « *espaces libres paysagés* » correspondent à une catégorie bien particulière de vides : celle des « *espaces verts* » qui se déclinent en espaces publics ou privés d'agrément (parcs et jardins), « *entités naturelles* » des espaces urbains (vignoble, flanc de coteaux, fonds de vallée), « *grands équipements* » et « *emprises génériques* » (espaces ouverts sans attributions encore définies). Ensembles, ils constituent la trame verte, dont les atouts et les faiblesses sont détaillés par le « Diagnostic territorial »²⁴⁰. Le document s'appuie sur une analyse quantitative des « *espaces verts publics* » en filiation directe avec l'inventaire préalable à une politique des espaces verts, effectué en 1973 par l'A'Urba. La superficie d'espaces verts publics est rapportée au nombre d'habitants par commune. Il en découle l'état des lieux suivant :

« Par commune, on constate des disparités importantes dans l'offre en espaces verts publics :

- Le secteur Le Bouscat – Eysines – Le Haillan avec 2,85 m²/hab. apparaît le moins pourvu de l'agglomération, Le Bouscat est relativement bien équipé (8,4 ha), les communes d'Eysines et Le Haillan comptent chacune 5 ha dans un tissu urbain peu dense ;*
- Gradignan, Saint-Aubin : 80 à 120 m²/hab.*
- Artigues : 122,66 m²/hab. pour moins de 6 000 hab.*
- Saint-Médard offre 5,32 m²/hab. pour 25 000 hab. alors que Saint-Aubin compte 120 m²/hab. pour moins de 5 000 hab. »*

Le diagnostic ne tient pas compte des superficies d'espaces agricoles ou naturels privés parcourus par des voies ou chemins publics. On pense ici à la forêt de Saint-Médard-en-Jalles : traversée par la piste cyclable Bordeaux – Lacanau, maillée de chemins d'exploitation forestiers et qui entre au contact direct avec le massif landais. Si elle ne constitue pas un espace vert public, la forêt d'exploitation s'ouvre néanmoins à une pratique publique, tout comme les vignes du domaine Picque-Caillou sur la commune de Pessac. Le document n'aborde pas la question de la complémentarité entre espaces publics et espaces privés de nature, ou de cultures agricoles sanctuarisés. Il est pourtant légitime de se demander si ce n'est pas dans ce rapport de proximité entre ville et grands territoires exploités de vignes et de forêt que se joue une spécificité de l'agglomération bordelaise : la présence d'une agriculture périurbaine opérante.

L'approche quantitative des espaces dits naturels se double d'une intégration fonctionnelle des parcs et jardins à la ville. Ainsi, la question de la dotation de la métropole en parcs et jardins est également posée « *en termes de complémentarités des thématiques : jardin botanique, parc historique, équipements ludiques et sportifs...* ».

²⁴⁰ - A'Urba, "PLU approuvé par délibération du conseil CUB du 21 juillet 2006 - Rapport de présentation - A2 Le diagnostic communautaire", CUB, 2006d, 185 p.

Dans la ville, la nature est interprétée comme un équipement de décors nécessairement ludiques et attractifs. C'est d'ailleurs cette idée de l'embellissement et du travail sur l'espace public qui est portée par le PADD : « *La recherche d'identité et de qualité urbaine repose aussi sur l'embellissement et une meilleure définition de la valeur d'usage des espaces urbains. Réconcilier l'espace public (bien défini dans son emprise, sa nature et sa fonction) et l'enveloppe bâtie (sa hauteur, son implantation, son traitement architectural), délimiter clairement les espaces privés et publics et traiter les espaces privés ouverts constituent les principaux enjeux de réorganisation de la ville* » (A'Urba, 2006e, p.27).

La conclusion reste toutefois optimiste quant aux capacités de préservation de ces espaces, mais inversement, les analyses du diagnostic communautaire ne le sont pas (A'Urba, 2006d, p.187).

V.1.2.2 - Le diagnostic communautaire : un lien paysage/ville encore fonctionnel

L'intégration des enjeux paysagers reste moins évidente lorsque l'ensemble du projet se construit. Une nouvelle fois, les expertises paysagères et urbanistiques ne sont pas intégrées dans un objectif de complémentarité, voire de condition planificatrice.

Dans la continuité du constat du SD 2001 soutenu par l'A'Urba depuis le début des années 1990, le discours sur le paysage trouve son fondement dans la dénonciation du phénomène d'étalement urbain de l'agglomération bordelaise. Les problématiques identifiées dans le PLU de la CUB présentent une forte similitude avec les problématiques du SD 2001. Elles sont détaillées dans deux parties de la pièce A.2.3 et A.2.4 (A'Urba, 2006d, pp.144-193).

La première partie définit « les impacts des modèles de développement urbain des trente dernières années » selon les sept observations suivantes :

- « - *Une surconsommation des sols disproportionnée par rapport à la croissance démographique et favorisant l'étalement urbain ;*
- *Un développement urbain peu dense marqué par la dispersion urbaine périphérique ;*
- *Un affaiblissement du centre historique, une obsolescence de certains quartiers anciens ou des secteurs périphériques ;*
- *Un accroissement constant des coûts publics d'investissement et fonctionnement ;*
- *De forts cloisonnements urbains faisant obstacle à la fluidité des échanges internes à l'agglomération ;*
- *Un patrimoine naturel - forêt, viticulture, zones humides - menacé par les futures extensions urbaines ;*
- *Une organisation des déplacements ne favorisant pas l'économie d'espace ».*

Ces problématiques s'expliquent dans un contexte historique très caractéristique de l'aire métropolitaine de Bordeaux. La très faible densité des constructions a pour conséquence une consommation importante des sols, et donc une mutation importante des paysages agricoles, forestiers et naturels (Cf. figure 64).

Les mécanismes de mutation des espaces sont bien identifiés. Cependant, en ce qui concerne l'identification des problématiques paysagères, la même correspondance entre le SD 2001 et le PLU de la CUB n'est pas aussi aisée à déterminer.

La deuxième partie définit « *des paysages urbains, naturels ou bâtis en mutation progressive* » (A'Urba, 2006d, pp.165-194). L'analyse du PLU ne fait pas appel explicitement au contenu du SD 2001 en matière de paysage. Pourtant, elle est logiquement plus détaillée et s'appuie sur l'identification de carences selon une vision des espaces non construits comme des services à la population et quantifiés en m²/habitant. Saint-Médard figure parmi les communes les moins dotées d'espaces verts par habitants (5,35m²/hab.) (A'Urba, 2003b, p.107).

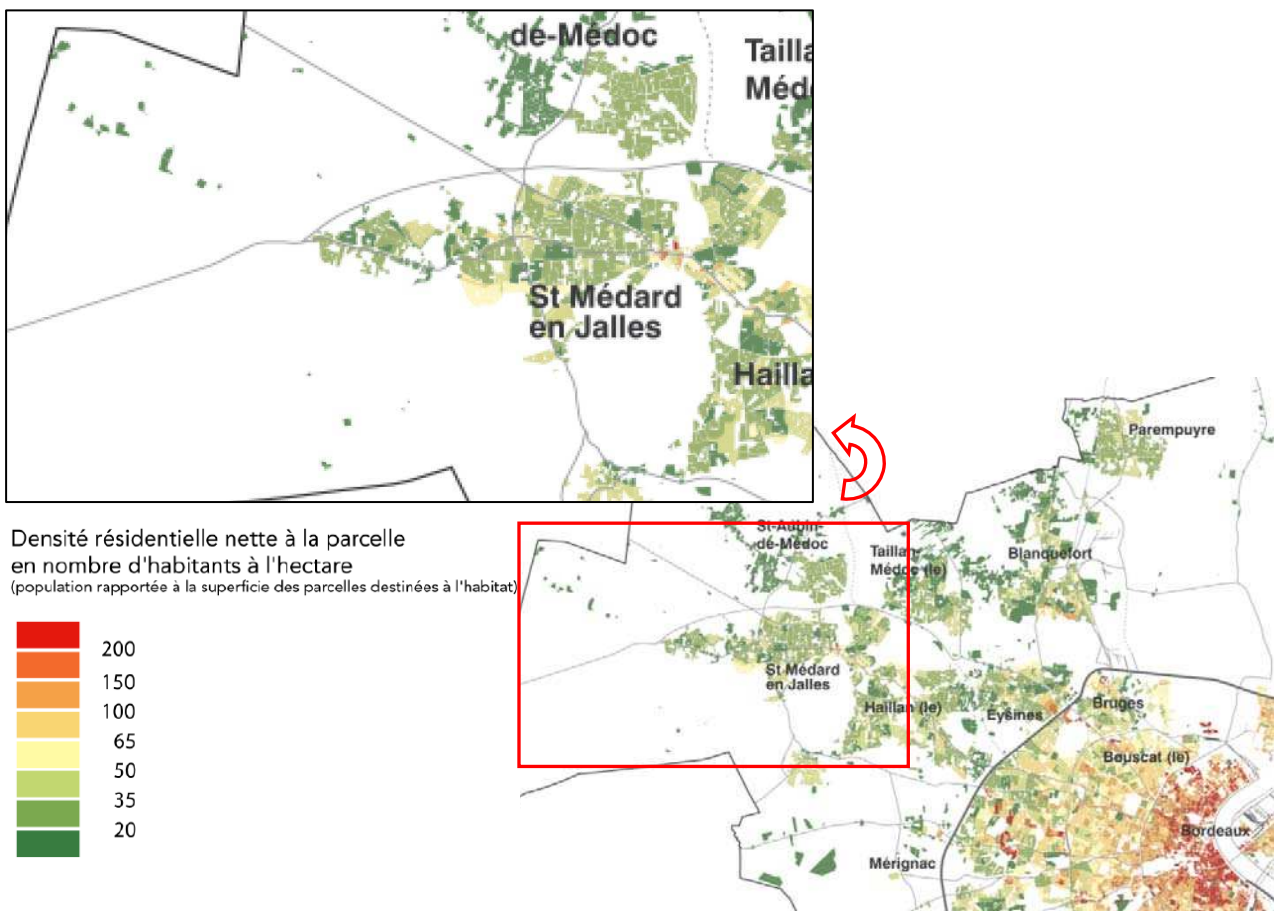


Figure 64 : Extraits assemblés de la carte de densité nette de population – p.150 - Rapport de présentation du PLU de la CUB - A'Urba - 2006. (Assemblage : D. Labat)

Parmi les points forts, nous notons les éléments suivants du diagnostic du PLU (A'Urba, 2006d, p.183):

« L'agglomération bordelaise bénéficie d'un cadre paysager et naturel d'une ampleur et d'une diversité remarquables. Elle a su préserver, à ce jour, un maillage d'espaces naturels, dont la valeur patrimoniale et la valeur d'usage apparaissent comme une préoccupation grandissante :

- la vaste forêt girondine,
- le terroir viticole,
- les vallées de la Garonne et de la Dordogne ».

Les points faibles quant à eux présentent des similitudes à ceux identifiés dans le SD 2001 :

- « **Une trame verte urbaine importante mais peu valorisée et inégalement répartie sur le territoire,**
- **Une fragmentation et une absence de continuité de la trame verte,**
- **Un fort déficit en parcs publics dans les zones denses, à proximité des boulevards, et entre le fleuve et les coteaux rive droite.**
- **des espaces privés, des cœurs d'îlots et des entités vertes intra-rocade grignotés par la densification dans les zones en partie bâties et par l'extension de l'urbanisation diffuse dans les zones non bâties qu'il conviendra de protéger au maximum par un règlement adapté.**
- **des espaces agricoles – maraîchage, notamment viticoles et forestiers, à valoriser et protéger intégralement sur le territoire de la CUB »** (A'Urba, 2006d, pp.185-187).

Cette analyse présente quelques antagonismes de raisonnement puisqu'elle met en avant la préservation de ces espaces naturels jusqu'à ce jour, alors que quelques pages avant, le phénomène de consommation excessive de l'espace est démontré avec des chiffres indiscutables. Le lien entre le développement urbain et ses conséquences sur l'évolution des paysages n'est pas explicitement traduit.

De ce document, seule l'enveloppe des zones inondables et apparaissant sous les intitulés « **les vallées de la Dordogne et la Garonne** » et « **les fils de l'eau** » est reprise cartographiquement pour traiter de l'eau et de ses enjeux (A'Urba, 2006d, p.190). Les « **fils de l'eau** » du SD 2001 ne sont pas réintroduits pour leur valeur d'aménité paysagère mais pour leur valeur écologique (zones humides).

La lecture du diagnostic du PLU permet de constater qu'il ne possède qu'une très légère analyse des enjeux paysagers qui sont répartis selon une lecture fonctionnelle et d'usage des espaces.

De ce chapitre 4, relatif aux « **paysages urbains, naturels ou bâtis en mutation progressive** », sont définies les orientations suivantes (A'Urba, 2006d, pp.192-193) :

- « **Faire évoluer la ville et l'organisation urbaine autour du modèle de ville de proximité ;**
- **Maintenir la diversité des territoires et préserver la qualité de vie de tous les quartiers ;**
- **Rendre la ville plus verte et plus viable ;**
- **Développer des systèmes de parcs ;**
- **Protéger le patrimoine architectural et urbain ».**

Le paysage est un thème fondateur du nouveau projet, clairement énoncé en avant-propos du diagnostic par « **la Communauté urbaine de Bordeaux, maître d'ouvrage de l'élaboration du PLU, [qui] a souhaité repenser l'organisation urbaine et l'évolution de ses différents territoires, ainsi que les paysages bâtis et naturels qui les constituent** » (A'Urba, 2006d, p.8). C'est sur cette distinction entre paysage bâti et naturel, qu'est fondé l'ensemble du projet de territoire. De manière générale, le paysage « existe » lorsqu'il y a présence végétale. Par extension, le document utilise les terminologies de « **paysagement** », « **paysagé** » en référence à une action de plantation. La qualité des plantations (essences, densités, formes) compte alors moins que la quantité d' « **espaces verts** » créés. Il en résulte un cloisonnement permanent entre :

- le « **paysage naturel** » qui correspond aux grands territoires « **naturels** » encore non urbanisés de l'agglomération,

- le « *paysage urbain* » qui distingue le « *paysage bâti* » des « *espaces libres paysagers* » que composent plantations urbaines et parcs et jardins.

Des interrelations difficiles entre ville et nature

Dans le diagnostic, les relations entre la ville et ses vides sont difficiles à qualifier. La notion de paysage reste centrée sur la dualité nature/ville sans atteindre les objectifs du SD 2001 quant aux relations elles-mêmes. Le paysage est identifié comme un objet ponctuel (un ou des arbres par exemple), linéaire (une rivière) ou surface (une vigne, un parc) (cf. figure 65). Le document s'abstrait ainsi d'une vision complexe, mais également créatrice des paysages qui naîtraient d'une interrelation permanente entre la ville et ses vides, entre territoire urbanisé et territoire naturel.

Le paysage apparaît comme un concept d'analyse des espaces naturels et agricoles d'une part, pour celle des densités bâties et des tissus urbains d'autre part. Dans un cas comme dans l'autre, le paysage n'est qu'un « chapeau », une tête de chapitre pour l'énumération des éléments qui constituent l'espace physique, jamais pour leur mise en relation. Il s'agit en effet plus de caractériser et quantifier d'une manière scientifique les « milieux naturels » que de témoigner d'une manière sensible et qualitative des systèmes d'interrelation qui se jouent entre « ville » et « nature », entre paysages matériels et citadins. Cette mise en relation est pourtant effleurée par deux cartes, l'une intitulée « *Manifestation de l'étalement urbain dans l'agglomération bordelaise*²⁴¹ », l'autre « *Organisation du territoire autour des centralités majeures et des axes de transports* ».

La première détaille à l'extérieur de la couronne de l'agglomération bordelaise quatre typologies d'étalement urbain : l'« *habitat sous les pins* », le « *vignoble habité* », l'« *archipel urbain* » et la « *ville des marais* ». Ces qualificatifs se reportent directement à une forme d'habitat différenciée en relation avec les caractéristiques de la topographie ou de l'occupation des sols. Mais ce document support d'analyse, n'est pas un levier pour l'élaboration du projet et la mise en œuvre par le règlement d'un développement urbain spécifique.

La deuxième distingue les grands sites qui pourraient faire l'objet d'une structuration de leur frange au contact des espaces naturels inventoriés. Les leviers d'action nécessitent alors une définition précise des conditions de leur pérennisation et de leur insertion dans un projet de paysage d'ensemble. Seuls deux grands espaces naturels sont retenus (l'ancienne coulée verte de Mérignac et la Jalle de Blanquefort) parmi les nombreux autres sites naturels majeurs identifiés dans le schéma de référence de 2003.

²⁴¹ A'Urba - PLU approuvé par délibération du conseil CUB du 21 juillet 2006 - Rapport de présentation - A2 Le diagnostic communautaire – 2006 - p.148.



Figure 65 : Les espaces verts publics de l'agglomération bordelaise. PLU de la CUB. Diagnostic communautaire. Rapport de présentation (pièce A2) – 2006 – p.186.

En conclusion

Le projet de paysage tel que défini dans le SD 2001, n'apparaît que partiellement dans la partie analytique du PLU. La démarche paysagère du SD 2001 est essentiellement située sur les espaces périphériques à la CUB. Seules les orientations qui la concerne sont reprises mais sans amplifier la démarche paysagère à l'ensemble de son territoire. Ainsi, le SD 2001 est pris en référence pour la protection des terroirs viticoles dans l'état initial de l'environnement (A'Urba, 2006c, pp.75-78 et p.123, p.189) et des cours d'eau, essentiellement la vallée de

la Jalles de Blanquefort et l'Eau Bourde. Cependant, le projet de parc des Jalles affirmé dans le SD 2001, même s'il est confirmé dans le PLU de la CUB ne constitue pas un projet phare, symbole de la politique paysagère du PLU six ans après le SD 2001. La construction de ce projet présente des difficultés et reste partiellement mis en œuvre. De nombreuses études ont été effectuées depuis la création du syndicat en charge de son aménagement en 2000. Mais l'absence d'un consensus sur les objectifs, les difficultés de fonctionnement entre acteurs et la divergence (et la superposition) des enjeux, restent les principaux problèmes nuisant à l'existence effective du parc. Selon Maïté Banzo et Elodie Valette, « **le projet de parc souligne le hiatus existant entre un projet intercommunal conçu à l'échelle métropolitaine et les modalités concrètes de son application. Il ne parvient pas ainsi, à rompre avec un aménagement urbain fractionné et cloisonné, opposant « ville » et « campagne », « espaces bâtis et non bâtis, etc.** » (Banzo M. et Valette E., 2007). Et de rajouter en conclusion que dans le cas du Parc des Jalles, « **il semble que transversalité et mixité soient principalement idéologiques, portées par un projet paysager qui peine à rejoindre un projet territorial.... Là est sans doute l'enjeu de l'éco-urbanisme face aux espaces non-bâtis : octroyer une valeur, reconnue par le plus grand nombre, à des espaces qui dans un contexte urbain, n'en ont plus** ».

Le PLU de la CUB fait également référence aux voies de circulation du SD 2001 dans le projet de recomposition des espaces de nature. Les éléments affichés dans la carte des espaces verts publics (cf. figure 65) localisent les axes à « paysager » ou à inscrire dans le registre de la nature par des plantations. Le registre sémiologique des cartes est souvent plus riche que la description précise des intentions de projet. L'identification des lisières forestières sur la partie Ouest de l'agglomération en témoigne, alors que nous ne trouvons qu'une explication sommaire dans le document (A'Urba, 2006d, p.164).

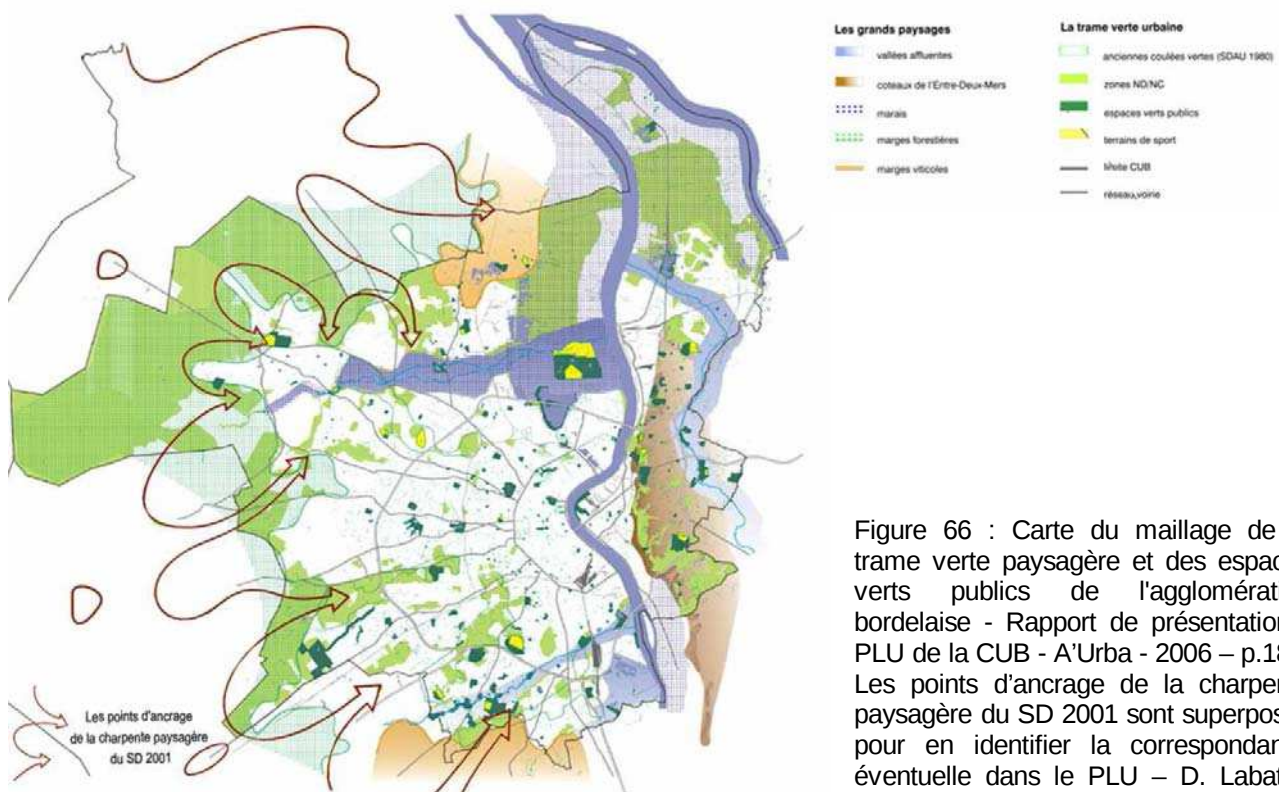


Figure 66 : Carte du maillage de la trame verte paysagère et des espaces verts publics de l'agglomération bordelaise - Rapport de présentation - PLU de la CUB - A'Urba - 2006 - p.184. Les points d'ancrage de la charpente paysagère du SD 2001 sont superposés pour en identifier la correspondance éventuelle dans le PLU - D. Labat - 2010.

En associant les points d'ancrage de la charpente paysagère du SD 2001 (cf. figure 66), nous constatons qu'il n'existe pas de lien graphique systématique pour tous les points d'ancrage. Par contre, les « espaces verts publics » identifiés avec précision au PLU et les « espaces naturels » du SD 2001 se superposent. Le système de représentation du PLU est statique, tandis que le SD 2001 exprime une dynamique, en cohérence avec l'objectif de chacun des documents. Cette comparaison sémiologique graphique est interprétable selon les énoncés suivants :

- les points d'ancrage sont l'expression d'un discours tendant à signifier que les espaces naturels restant dans le périmètre du SYSDAU sont mis en connectivité entre la périphérie (hors CUB) et la CUB. La valeur de point d'ancrage signifiant la stabilisation de ces espaces vis-à-vis de la consommation des sols, revient donc à la CUB, qui adopte dans son PLU une démarche moins dynamique mais plus pragmatique de représentation précise de ces espaces.
- L'imprécision sémiologique des points d'ancrage permet également implicitement de signaler le besoin de stabilisation de ces espaces, sans pour autant conduire cet objectif trop précisément, et en laissant la CUB choisir les modalités d'interprétation de l'objectif. La partie consacrée aux paysages dans son PLU fait très peu appel au SD 2001. Le terme de « charpente paysagère » n'y apparaît pas. Les seuls éléments similaires au SD 2001 sont relatifs à la dénomination ou simplement la concordance spatialisée d'unités paysagères.

Le rapport de présentation du PLU de la CUB renseigne suffisamment sur les problématiques liées au développement urbain. L'enjeu du paysage est présent. Cependant, les termes employés font davantage état d'une lecture fonctionnaliste des espaces, à laquelle des objectifs de préservation sont attribués par le biais d'une meilleure maîtrise de l'évolution du foncier à bâtir. Le principe de gestion des lisières entre les espaces ou de la relation entre les espaces ne trouve pas de traduction opérationnelle au-delà des objectifs de classement des sols en fonction de leur constructibilité ou non :

- « *Ces sites remarquables, bien qu'identifiés dans les documents d'urbanisme réglementaires sont fragiles : la réglementation permettant une faible constructibilité a réduit les anciennes coulées vertes, allant même jusqu'à les faire disparaître sur certains secteurs. Dans cette perspective, la question légitime de la définition des grands espaces naturels de l'agglomération doit s'agréger à celle de la limite d'urbanisation. Fondamentalement, élaborer les critères de distinction entre une nature « urbaine » et une nature « périphérique », perçue par les citoyens comme un espace de grande authenticité, devra permettre d'avancer dans la définition des moyens à accorder pour faire, sur ces dernières, œuvre d'amélioration et de prévoyance* » (A'Urba, 2006d, p.159).

V.1.2.3 - Le PADD du PLU de la CUB : une politique paysagère fondée sur le concept de « nature en ville »

Le PADD tente de réconcilier les expertises en proposant un projet intégrateur des préoccupations paysagères dans l'espace urbain et en cohérence avec le SD 2001. Le graphe d'objectifs du PADD est fourni en annexe 13 (pp.39-42).

Parmi les différents arguments soulevés dans le PADD, nous pouvons noter ceux présentés ci-dessous qui traduisent l'état d'esprit de ses planificateurs quant à leur perception de l'agglomération :

« Ses fonctions métropolitaines bien affirmées la placent au cœur d'une région urbaine qui, par son positionnement géographique sur l'axe européen de transit Nord-Sud et au confluent de l'arc Atlantique, par ses grands réseaux d'infrastructures routières, ferroviaires et aériennes, peut prétendre à un certain rang sur la scène européenne. Ses nombreux atouts et sa notoriété internationale : productions de qualité, excellence de certaines de ses filières, savoir-faire vitivinicole, richesses patrimoniales anciennes et contemporaines, son potentiel culturel, environnement naturel exceptionnel, lui permettent de se hisser au rang d'euro métropole ».

Mais si Bordeaux est en situation d'affirmer ses ambitions de métropole, la dynamique urbaine à laquelle elle peut prétendre doit aussi :

- *« contribuer à une plus grande équité territoriale ;*
- *reposer sur un souci d'amélioration constante du cadre de vie des habitants ;*
- *respecter la préservation des ressources naturelles et de l'environnement »* (A'Urba, 2006e, p.10).

L'argumentation qui suit dans le document fait état d'une réelle prise de conscience des difficultés rencontrées pour mobiliser un projet de développement. Le diagnostic argumentaire des orientations est clair et explicite ; sans ambiguïté d'interprétation. Il précise la nécessité d'affirmer l'ambition d'un développement métropolitain tout en mettant en relief les risques liés à l'absence de maîtrise de l'étalement urbain.

Les enjeux identifiés reprennent quasi directement ceux déjà décrits dans le SD 2001 auquel le document fait référence (A'Urba, 2006e, p.13, version du 21/07/2006). Une nouveauté apparaît dans le PLU, dans l'affirmation du changement d'identité attendu à travers son projet. Les acteurs souhaitent *« une refondation de l'identité future de l'agglomération »* qui passe nécessairement par la gestion et la valorisation du capital paysager et patrimonial du territoire (A'Urba, 2006e, p.16).

Cinq orientations majeures sont déclinées :

- une ville de proximité : en lien avec un appui sur les centralités existantes ou en projet, en créant des lieux multifonctionnels et en poursuivant un programme de construction de 4200 logements par an pour accueillir les 6500 habitants supplémentaires par an sur le territoire communautaire.
- une qualité urbaine et patrimoniale affirmée : en valorisant le patrimoine et le paysage urbain, en préservant la diversité et la qualité de vie des quartiers, en créant un maillage de centralités de qualité et en améliorant la qualité architecturale et paysagère des parcs d'activités. Cette orientation prend une dimension forte en ce qui concerne les orientations en matière de paysage essentiellement sur le registre de l'urbain, décliné par l'image associée de l'arbre dans la ville.
- une mobilité maîtrisée : en développant les liaisons centres-villes périphériques selon des intermodalités, en partageant mieux la voirie (mixité des modes de déplacement et de stationnement) ;
- un rayonnement économique renforcé :
 - En développant et renforçant les sites « d'intérêt métropolitain » sur Mérignac, Floirac, Bassens, Ambès, Bègles, Bruges ;
 - En accroissant le niveau des services de l'agglomération ;
 - En optimisant l'environnement des entreprises notamment par une qualité de l'environnement et du paysage (en priorité sur le tertiaire) ;

- En associant le développement des petits commerces dans les sites de développement urbain et des transports collectifs ;
 - « **en préservant les espaces naturels et les ressources pour une ville plus verte et plus viable** » (A'Urba, 2006e, p.68). Cette dernière orientation localisée dans l'orientation générale sur l'économie confronte les désirs de développement au désir de préservation des espaces naturels qui regroupent l'agriculture, la forêt et les milieux (zones humides...). Mais l'élément naturel représente également la proximité du fleuve par la nécessaire gestion des risques d'inondation.
- une ville plus verte et plus viable (cf. figure 67):
- en affirmant la présence de l'élément naturel dans le paysage urbain (avec cinq projets d'ampleur : le parc intercommunal des Jalles, le parc des Coteaux, la Vallée de l'Eau Blanche, le parc à thème de Bourgaillh et le Plan Garonne),
 - en mettant en réseau l'ensemble des espaces verts par une politique renforcée du végétal (armature végétale),
 - en aménageant dans les quartiers urbanisés de nouveaux parcs et jardins ouverts au public,
 - en mettant en valeur les éléments les plus intéressants et en traitant les lisières urbaines ;
 - en protégeant les espaces naturels et les ambiances végétales qui constituent les maillons des continuités libres entre les zones urbanisées et les espaces ruraux,
 - en préservant les terroirs agricoles (par le maintien ou l'extension d'espaces boisés classés) ou en protégeant strictement les terroirs viticoles d'appellation d'origine contrôlée inscrits au SD 2001, en protégeant les massifs boisés,
 - en préservant les zones maraîchères existantes, en protégeant la faune et la flore ainsi que les zones humides.

Il est à noter que cette partie descriptive des orientations ne fait pas l'objet d'une représentation cartographique contrairement aux autres orientations.

Les typologies des représentations paysagères :

Le paysage est présent selon diverses modalités qui expriment une typologie des représentations et des valeurs qui lui sont accordées.

A la lecture du document, nous les distinguons de la manière suivante :

- le paysage urbain adapté à une gestion intensive et partagée de l'espace public, de la qualité architecturale, de la composition urbaine et de l'arbre dans la ville ; c'est le cadre de vie du quotidien, une manière de hiérarchiser et de structurer la ville (parc, réseau, maillage...) et de renforcer l'attractivité résidentielle notamment dans les centralités urbaines ;
- le paysage de l'économie qui valorise les espaces de production et renforce l'image de marque du territoire en lui déterminant des identités, en associant l'espace économique (tertiaire) ou la production agricole (vignoble) à une image de qualité de l'ordre du symbole ;

- le paysage des grands espaces dits naturels qui rassemble une multitude de fonctions, de la sylviculture au maraîchage, de la biodiversité à la préservation de la ressource foncière ou à la gestion des risques. C'est le paysage dit « d'équilibre », celui qui renforce le positionnement des vides stratégiques et permet ou accompagne une politique de densification des fonctions et des services pour une agglomération plus productive et économe en espace.

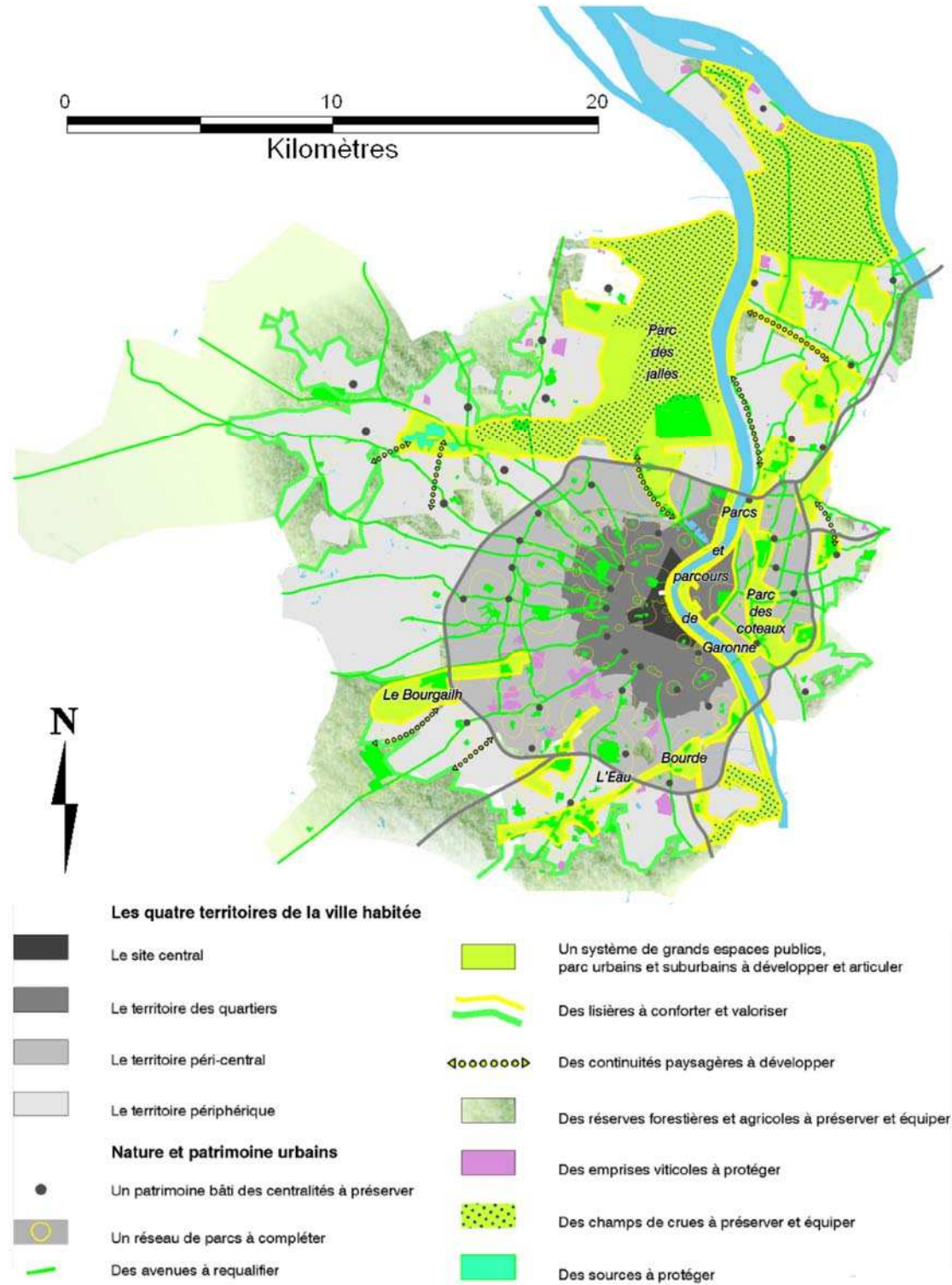


Figure 67 : « Une ville plus verte et plus viable », extrait du PADD du PLU de la CUB. 2006. p.83.

Le PADD est une pièce importante car même si ses orientations n'ont pas de valeurs prescriptives suite aux modifications de la loi « solidarité et renouvellement urbain » et complétées par la loi « urbanisme et habitat » de 2003, il définit les liens entre le projet de développement inscrit dans le PLU et les enjeux du développement durable. Il illustre donc une recherche de cohérence entre les différentes politiques énoncées.

La classification des orientations du PADD selon leur relation avec celles du SD 2001, est organisée selon trois classes (Cf. figure 68):

- non prises en compte, il s'agit des orientations et objectifs paysagers du SD 2001 qui n'apparaissent pas dans le PADD.

- partiellement prises en compte, l'orientation paysagère du SD 2001 est présente dans le PADD qui ne l'explique pas suffisamment pour affirmer qu'il s'agit de la même intention.

- prises en compte, l'orientation du SD 2001 est intégrée dans le PADD. Même si la formulation n'est pas identique, elle renseigne le même niveau d'intention, que ce soit par l'utilisation des mots appropriés, la localisation des sites identifiés dans le SD 2001 ou le renvoi complet au contenu du SD 2001 comme référence.

L'analyse détaillée est fournie en annexe 20 (pp.62-66)

Identification des orientations paysagères du SD 2001 dans le PLU de la CUB et sur le territoire de Saint-Médard en Jalles (version 2006 du PADD)

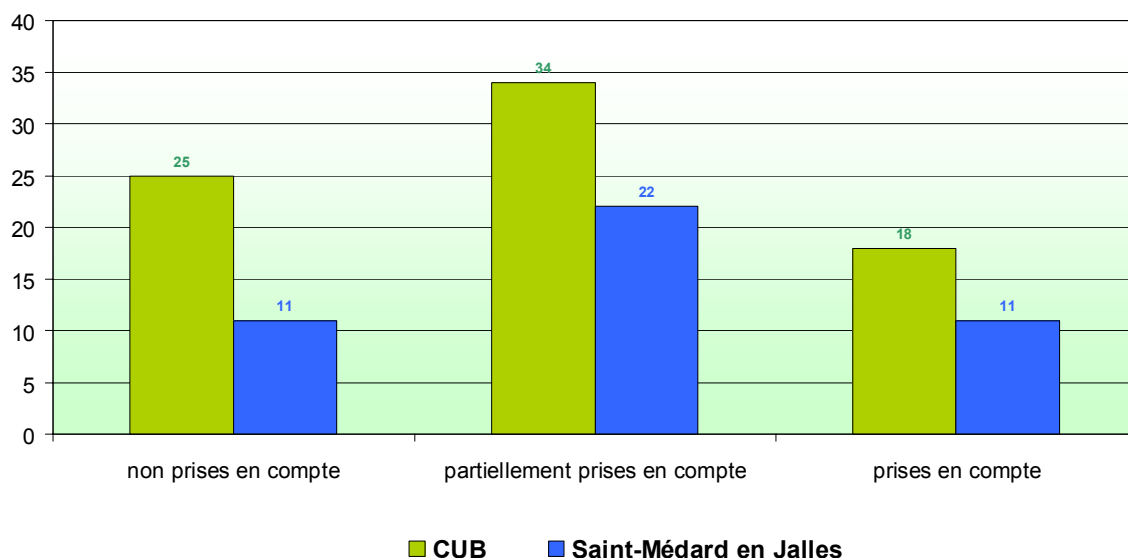


Figure 68 : Evaluation quantitative des orientations paysagères du SD 2001 intégrées dans le PADD du PLU de la CUB sur le territoire de Saint-Médard en Jalles – D. Labat – 2010.

Ce graphique ne doit pas être interprété comme un manquement du PADD du PLU de la CUB vis-à-vis du SD 2001. Ce n'est pas le rapport de compatibilité qui est analysé, mais la traçabilité des orientations. La démarche permet de distinguer les orientations qui de manière récurrente, sont bien présentes dans les deux documents, de celles qui ne le sont systématiquement pas. Par ailleurs, le PADD de la CUB s'apparente à un PADD de SCOT. Sur un territoire de 27 communes, le document ne peut pas précisément localiser et décrire toutes les mesures, tellement le champ d'action est vaste. Ainsi, le PADD marque les grandes intentions sans pour

autant permettre leur compréhension opérationnelle. De nombreuses orientations du PADD suggèrent les orientations du SD 2001, sans pouvoir en définir le lien de causalité. Il se peut que ce soit essentiellement le fait de l'A'Urba, rédacteur commun des deux documents. C'est pourquoi, le nombre d'orientations du SD 2001 classées en « *partiellement prises en compte* » est élevé. Les orientations classées comme « *non prises en compte* » sont essentiellement celles qui sont d'un niveau trop précis ou opérationnel vis-à-vis du niveau de formulation du PADD. Il s'agit par exemple d'orientations telles que le « *Retournement possible du bâti en rive sur l'espace préservé (façades, circulations de desserte)* » ou bien la « *Préservation d'espaces de respiration assurant des discontinuités dans l'urbanisation des pentes des coteaux (au moins 300 m)* ».

Enfin, les orientations du SD 2001 reprises dans le PADD sont, soit inscrites réglementairement dans le code de l'urbanisme sous le terme de « *Protections des espaces boisés de qualité et des ZNIEFF* », soit génériques, sous la formulation « *Créativité architecturale permettant l'intégration des bâtiments* ».

Au final, il est tout de même possible de considérer au niveau des « finalités », que le PADD répond dans l'ensemble aux orientations paysagères du SD 2001. Quant au niveau des objectifs du SD 2001, nous constatons que le PADD répond directement à certains d'entre eux qui ont fait l'objet de précisions dans leur formulation.

Il apparaît que le PADD contient des orientations importantes en matière de paysage, mais dans un registre différent de celui du SD 2001. Il s'agit d'une vision plus fonctionnaliste et engagée selon une interprétation du foncier pour fixer les limites du développement urbain. Dans ce contexte, les orientations paysagères sont davantage présentes dans la structuration du projet d'urbanisation que sur les espaces identifiés comme naturels dans le PLU. Par ailleurs, ils sont déterminés selon une vision dominante associant le végétal à la perception de la nature, dont l'objectif du PADD est sa réintroduction dans l'espace urbain. Selon des terminologies et un énoncé des concepts paysagers qui diffèrent, les deux documents ont pour ambition en utilisant la notion paysagère, de légitimer une intention de naturalisation dans la fabrication nouvelle de la ville. Les intentions sont davantage du registre de l'image, véhiculée par l'association nature/ville, qu'une réelle réflexion sur les liaisons physiques entre les espaces préconisés dans le SD 2001.

Peut-être faut-il attribuer cette observation aux limites que peut constituer un document d'urbanisme dont l'objectif premier est de gérer le droit des sols ? Il ne peut que difficilement intervenir dans les champs de l'économie foncière au sens de ses usages et pratiques. C'est également là une des limites de l'interaction entre le référentiel des espaces naturels majeurs et le PLU.

- Les orientations paysagères du SD 2001 sont-elles présentes dans le droit des sols ?

Le principe d'ancrage des espaces à composantes naturelles (forêt, agriculture...) est respecté par l'identification d'une ceinture verte massivement représentée (Cf. annexe 19, p.61). Cette représentation fixe clairement les limites du territoire résidentiel et du territoire protégé au titre des espaces naturels. Les zones à urbaniser sont réparties en continuité des espaces urbanisés et selon un principe de remplissage des dents creuses. Nous avons choisi sept secteurs d'urbanisation pour illustrer les caractéristiques des nouvelles urbanisations déduites de l'armature des documents d'urbanisme.

Les zones AU et de développement font l'objet d'orientations d'aménagement que nous présentons en annexe 18 (pp.54-60).

V.1.2.4 - La déclinaison réglementaire du PLU

La mise en correspondance des orientations paysagères du SD 2001 avec celles du PLU de la CUB atteste d'une traçabilité variable en fonction des objectifs.

La démarche d'analyse des orientations prescriptives est réalisée selon trois étapes :

- l'analyse du plan de zonage pour vérifier si les objectifs du SD 2001 sont spatialement mis en œuvre (développement des centralités, densification urbaine, protection des lisières forestière, localisation des zones N et A, etc.) ;
- l'analyse du règlement dans son ensemble pour identifier les règles de constructions, de plantation, des inter-distances, du parcellaire, du coefficient d'emprise au sol, des limites séparatives, etc.
- le règlement sur les zones 1AU accompagné des orientations d'aménagement sur les zones 1AU et N3.

Les points d'ancrage des paysages naturels dans l'agglomération (cf. annexe 18, p.54 et annexe 19, p.61) :

Le territoire communal est composé dans sa partie Ouest du massif forestier classé en N2g comme secteur sylvo-agricole. Les limites forestières entre les espaces de ville et la forêt sont gérées par une ceinture forestière classée en EBC existant ou à créer. Cette ceinture est illustrée en couleur verte dans la figure 9 de l'annexe 18 (p.54 - Les protections des espaces naturels et les zones à urbaniser du PLU de la CUB). Ces lisières correspondent aux deux points d'ancrage du SD 2001, Nord (quartier de Cérillan) et Ouest (quartier d'Hastignan) du SD 2001 sur la commune de Saint-Médard en Jalles. Le point d'ancrage Sud débouchant sur le quartier de Magudas n'est que partiellement mis en œuvre, car un important projet économique «Techno Ouest» mobilise de larges emprises au Sud-Est communal en relation avec le Haillan. Les points d'ancrage du SD 2001 sont donc mis en œuvre partiellement (2/3) à travers le zonage et son règlement.

Les espaces naturels urbains :

À Saint-Médard en Jalles, il s'agit essentiellement de la fin de la vallée de la Jalle de Blanquefort, inscrite dans le SD 2001 et le PLU de la CUB comme un territoire à préserver. Cet espace comprend en grande partie des EBC, et pour le reste, une zone N1 (zone naturelle protégée d'intérêt particulier) avec une sous classe CSm, comme secteur d'interdiction de construire ou sous conditions spéciales d'installations de toute nature (plantations, dépôts, affouillements, forages, exhaussements des sols). Ce secteur fait l'objet d'un périmètre de protection des eaux potables et minérales, qui dans le PLU comme dans le SD 2001 est à considérer comme une évidence.

Principe d'espaces ouverts en réserve pour des traitements paysagers et d'environnement :

Les franges Ouest et Sud du quartier de Magudas sont constituées d'EBC qui figent la constructibilité des terrains. Trois zones N3 inventoriées correspondent à l'orientation du SD 2001. Il s'agit de deux zones sur Hastignan et d'une autre sur le centre de Saint-Médard en Jalles. Les deux premiers sites répondent à l'objectif

de constituer des espaces de transition entre la ville et les paysages naturels ; le second correspond davantage à un réaménagement puisqu'il s'agit de la plaine des sports de la jalle. Ces zones N3 font l'objet d'orientations d'aménagement qui restent encore sommaires au stade du PLU, et ne permettent pas de préciser pleinement leur correspondance avec les orientations du SD 2001.

La cité parc

La mise en œuvre de cette orientation du SD 2001 correspond aux orientations d'aménagement qui sont spécifiées (Picot, Issac, Cerillan, Sans-Soucis) sur les zones 1AU. Ces orientations d'aménagement permettent de constater que sur les nouvelles urbanisations, les principes du SD 2001 sont respectés (voirie douce, traitement de lisière, transparence visuelle, lisibilité de la lisière, etc.). Les enveloppes d'urbanisation de la carte de destination générale des sols sont également respectées, légèrement en dessous des capacités identifiées en 2001. Les parcelles sont de 1500m² minimum, mais les conditions de remplissage des zones conditionnent l'offre et les opérateurs sous forme de lotissement.



Photographie 1 : Sur le secteur de Caupian, la prescription de conserver le rideau d'arbres entre les voies de circulation et les lotissements est respectée. Cliché: D. Labat-2011.

Les fils de l'eau des jalles et des ruisseaux

La jalle de Blanquefort prend naissance à Saint-Médard en Jalles dans le camp militaire de Souge. La seule prescription relative à la jalle concerne un zonage de 20 mètres de part et d'autre du cours d'eau afin d'interdire toute construction pour risque d'inondation. L'orientation du SD 2001 de 50 mètres de large est partiellement respectée.

Requalification paysagère d'itinéraires existants en boulevards urbains

Quatre axes sont concernés par cette orientation :

- la route de Lacanau composée des avenues de Montesquieu, de Descartes et du Général de Gaulle. Les deux dernières sont inventoriées en emplacement réservé, l'avenue de Montesquieu ayant déjà fait l'objet d'un réaménagement de voirie urbaine.
- la voie de contournement Sud du centre de Saint-Médard en Jalles est composée des avenues du Haillan, Gay Lussac, Pierre Ramond et Capeyron se raccordant sur la route de Lacanau. Seule l'avenue de Capeyron ne fait pas l'objet d'emplacements réservés.
- un nouvel axe permettant de contourner le quartier de Magudas. Il est programmé selon un emplacement réservé qui traverse l'EBC en N2g.
- l'axe central de la commune, depuis le centre-ville jusqu'à la sortie de la zone urbaine, sur la route du Porge. Seule la partie sortant de la zone urbaine jusqu'à la limite communale à l'Ouest est concernée par un emplacement réservé.

L'ensemble de ces axes est répertorié dans la pièce relative aux emplacements réservés de voiries. Au-delà de ce document, il n'y a pas de description qualitative (typologie, plantations, largeurs...) des aménagements souhaités.

Pistes cyclables de loisirs existantes ou à créer

Deux axes sont identifiés au SD 2001 : l'axe Nord « Lacanau-Saint-Hélène-Bordeaux » assis sur une ancienne ligne de chemin de fer depuis Bordeaux à Lacanau fermée depuis 1978. Cet axe est en service et existe depuis plusieurs années. Et l'axe longeant l'avenue de Magudas, en partie réalisé aujourd'hui.

Discontinuité et ouverture visuelles à préserver

Deux tronçons sont identifiés dans le SD 2001 : le premier concerne un axe à créer en limite Nord de la zone urbanisée sur le quartier de Cerillan, et qui n'est pas programmé au PLU ; et le second en continuité de la déviation programmée de Magudas au croisement de l'axe actuel. Aucune intention ne figure dans le règlement du PLU de la CUB. Cette orientation n'est donc pas mise en œuvre.

Principaux seuils ville/nature des pénétrantes urbaines

Cette orientation concerne l'axe à créer en limite d'urbanisation sur le quartier de Cerillan. N'étant pas programmé au PLU, les seuils ne sont pas mis en œuvre.

V.1.3 - Conclusion sur le PLU de la CUB et son application sur le territoire de Saint-Médard en Jalles

L'analyse de la compatibilité entre le SD 2001 et le PLU de la CUB montre des difficultés inhérentes aux conditions d'élaboration du projet en fonction des structures. Elle montre également le poids non négligeable des actions paysagères non inscrites dans la planification locale et pourtant fondatrice des enjeux locaux.

La dilution de l'intentionnalité paysagère

Le PLU rend possible la mise en œuvre de la politique de paysage du SD 2001 dans ses grandes lignes. Nous observons qu'il existe un effet « d'entonnoir sélectif » entre le PADD et l'expression du projet jusqu'au règlement. Cet effet, que nous pouvons comparer à un seuil, existe entre les documents d'urbanisme à plusieurs stades, du SD 2001 jusqu'au PLU.

Le PLU de la CUB contient une stratégie dans le PADD, visant une politique communautaire sur des axes prioritaires comme le recentrage du développement urbain, l'optimisation des espaces constructibles, la qualité de l'espace public en lien avec les différents modes de transports publics, dont le tramway.

Ainsi, le discours sur les paysages dans le PADD du PLU s'apparente à celui présent dans le SD 2001, en associant le paysage à la ville par l'intermédiaire du concept de nature. L'association nature et paysage est claire et apparaît dans l'ensemble du document. Mais les parties réglementaires du PLU sur Saint-Médard en Jalles sont d'abord constituées par les impératifs de gestion de l'espace urbain. Cette vision technique ou fonctionnelle écrase le projet politique du PADD en n'apportant que trop peu de précision dans les intentions qualitatives des projets.

Seules les orientations d'aménagement sur les zones 1AU permettent d'identifier une inversion dans les modes de construire et de penser l'espace parcellaire du projet en lien avec son espace physique et son paysage. Mais les conditions de constructibilité autorisent des montages d'opérations dans lesquelles les lotisseurs et aménageurs n'ont pas de démarche paysagère lors de la conception du projet. Aucune réalité réglementaire n'est donnée au concept de « ville sous la forêt », laissant la voie libre aux interprétations des constructeurs.

La constitution de la trame verte se fonde sur un ensemble de dispositifs réglementaires qui assurent l'inconstructibilité des espaces, mais ne garantissent pas leur qualité, ni la manière dont l'urbanisation s'y accroche. La mise en application des concepts paysagers le long des voies est réelle, essentiellement sur des voies non urbanisées pour préserver une végétation ou des perspectives. Le règlement ne peut suffire à la requalification des voies en « boulevards urbains », car il supposerait l'intégration au PLU de schémas d'intention dessinés, bases de l'élaboration d'un projet de maîtrise d'œuvre. Une seule opération est visible sur les sites identifiés dans le dossier d'aménagement : le site n°96 de Caupian, les orientations sont globalement respectées, mais l'opération est encore en cours de réalisation.

Des actions transversales hors du PLU, mais pertinentes

Par ailleurs, nous constatons que la dimension qualitative de l'évolution des paysages n'est pas nécessairement garantie par la démarche réglementaire du PLU, mais par des opérations extérieures à toute procédure de planification. Sur la commune, plusieurs projets de rénovation paysagère²⁴² ont lieu hors du cadre d'application du PLU.

Ces opérations sont les suivantes :

- la réalisation d'une charte paysagère en 2009²⁴³. Réalisée par le paysagiste libéral Valéry Brandela (ancien chef de projet paysagiste à l'A'Urba ayant produit le référentiel pour des espaces naturels majeurs de la CUB de 2003), cette charte est organisée selon la mise en relation des orientations en rapport avec les unités paysagères, dans un objectif de gestion raisonnée. C'est à ce niveau que des recommandations adaptées aux typologies locales répondent aux orientations les plus précises du SD 2001 (transparence des clôtures, ambiances végétales en zone habitées, conservation de vues, etc.).
- Le développement d'une politique de réappropriation des espaces résiduels et espaces verts par les populations²⁴⁴. Cette initiative communale intervient en réponse à l'identification dans le PLU de la faible offre d'espaces verts à la population sur le territoire de la commune. Quinze parcs et jardins sont programmés, totalisant 50 hectares, avec la mise en œuvre de la démarche de sensibilisation de la population démarrée en mars 2009. Les habitants ont été sollicités par l'intermédiaire d'une enquête et de réunions de quartiers, pour présenter la démarche et recueillir leurs attentes, en présence du maître d'œuvre (le paysagiste Valéry Brandela). Les premières réalisations sont finalisées sur les bois d'Issac et de Corbiac²⁴⁵, ainsi qu'avec la placette d'Hastignan ou l'ouverture du parc communal du centre équestre municipal du château de Belfort.

Ce constat d'une double intervention paysagère parallèle au PLU, et sans interconnexion permet de dresser une première limite des politiques paysagères dans les documents d'urbanisme. Les facteurs constitutifs de l'élaboration des documents d'urbanisme présentent une telle complexité que l'on peut douter de l'utilité de leur politique paysagère et reconsidérer la limite de leur contenu et de leur modalité de construction. Car ces expériences de participation locale et de construction du projet dans le détail ne sont pas déclinables dans le PLU de la CUB (sauf dans le PADD), mais lui sont partiellement imputables.

L'apport de la politique paysagère du SD 2001 et des orientations du PLU de la CUB réside dans l'affirmation des élus qui considèrent les paysages (avec toute leur polysémie) comme un élément essentiel des politiques de gestion de l'espace. La réappropriation de ce discours par les habitants (opposants, militants, individus engagés, etc.) conduit les élus à mettre en œuvre leur discours bon gré, mal gré. L'impact produit par le PLU de la CUB est réel, bien que partiel. Il reflète une prise de conscience de l'évolution des enjeux sociétaux en matière de gestion des paysages, à défaut de proposer une ambition paysagère bien structurée politiquement

²⁴² Nous proposons le terme de rénovation paysagère pour décrire des opérations visant la réhabilitation d'espaces verts publics par l'intermédiaire d'une requalification de leurs usages et de leur fonctionnalité en collaboration avec les habitants.

²⁴³ Cf. <http://www.saint-medard-en-jalles.fr/le-cadre-de-vie/les-espaces-verts/189-charte-paysagere.html>

²⁴⁴ Cf. <http://www.saint-medard-en-jalles.fr/le-cadre-de-vie/les-projets-de-ville/55-la-nature-au-coin-de-ma-rue.html>

²⁴⁵ Cf. l'article du Sud-Ouest du 6 juillet 2010 de Catherine Philippe: «La nature au coin de ma rue ».

qui ne peut s'appuyer que sur une multitude de leviers d'action complémentaires, au-delà des objectifs du code de l'urbanisme. Par ailleurs, le maire de Saint-Médard en Jalles qui a initié la démarche « la nature au coin de ma rue » dans sa commune est également le président du SYSDAU, présent en 2001 lors de la conception de la politique paysagère que nous évaluons. Il s'entoure d'experts paysagistes qui ont collaboré au SD 2001 au sein de l'A'Urba. Cela illustre donc des mécanismes de transmission de l'expertise et de sédimentation des connaissances historiques et techniques en matière de paysage, contexte favorable à l'innovation.

Le PLU de la CUB : les limites de l'intercommunalité

Le regard porté sur le contenu d'un document d'urbanisme doit être considéré au-delà des pièces du dossier, pour être également renseigné par les modalités de conception initiales, institutionnelles, politiques et techniques.

Les résultats de l'appel à projet POPSU²⁴⁶ piloté par le PUCA permettent de préciser le contexte politique et institutionnel de conception du PLU de la CUB. Les analyses sociopolitiques effectuées mettent en évidence la revendication individualisée des communes pour faire valoir leurs attentes dans le PLU. Bien que les techniciens ont mis en œuvre le « plan régulateur » sur le territoire communautaire, il s'avère que les fondamentaux du PLU ne reposent pas sur une vision du projet comme un projet unique au périmètre communautaire, mais comme une juxtaposition de revendications au niveau communal (Monneraud L., 2009)

De ce fait, notre lecture comparative entre le SD 2001 et le PLU montre en effet, que les orientations paysagères du SD 2001 ne sont réappropriées que partiellement sur le territoire de la CUB. Le PLU apparaît comme une réponse réglementaire techniquement cohérente, mais qui ne décline pas la démarche paysagère envisagée dans le SD 2001 (Banzo M. et Valette E., 2006).

Pour autant, il ne s'agit pas d'incompatibilité entre les deux documents. Certaines orientations sont reprises dans le PLU, en particulier celles qui ont une valeur réglementaire et prescriptive forte, comme la protection des espaces viticoles, ou celles qui permettent une traduction du concept de nature en ville revendiqué dans le PADD, par le biais de la protection des espaces identifiés comme naturels, agricoles, maraîchers, etc. Les autres orientations n'ont pas les mêmes finalités que celles du SD 2001 ou ne concernent pas le territoire communautaire. Malgré la présence de lisières de forêts sur le territoire communautaire, le SD 2001 présente peu d'orientations paysagères sur le cœur de la CUB.

L'expression de la politique paysagère du SD 2001 représente un outil de cohésion politique des 89 communes du SYSDAU (en 2001) en tentant la conversion d'un regard communal vers un regard communautaire, au-delà des préoccupations individuelles. Cela fut également l'objectif lors de l'élaboration du PLU de la CUB (Godier P. et Tapie G., 2009). Sébastien Segas emploie le terme « *d'institutionnalisation des effets Nimby* » pour évoquer les difficultés de rassemblement des maires autour d'une même idée de la ville compacte et de la rénovation des centres périphériques, objectifs essentiels pour une politique d'économie de la ressource foncière (Ségas S., 2009b).

La politique paysagère s'avère être une traduction d'un idéal politique, au sens noble du terme, pour envisager une mise en cohésion du territoire communautaire, de liaison entre la périphérie et le centre, créateur de lien

²⁴⁶ POPSU = plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines (cf. <http://www.gip-epau.archi.fr/POPSU/valorisation/>)

social et de valeur pour construire une identité métropolitaine. Le paysage est traité ici comme enjeu de la ville durable à travers notamment des grands projets de parcs structurants localisés à proximité immédiate des densités les plus fortes (parcs des Jalles, parc des coteaux, l'Eau Bourde, parc du Bourgailh, berges de la Garonne...) (Banzo M. et Prost D., 2009).

L'observation de ces difficultés ne doit pas cacher une certaine mobilisation des acteurs. Le SD 2001 et le PLU de la CUB font régulièrement l'objet de publications pédagogiques et techniques sur les thèmes de l'urbanisation, de la qualité architecturale, des formes urbaines, etc. Ces documents constituent des outils qui reprennent fidèlement les orientations des documents d'urbanisme sans toutefois les citer systématiquement. Bien qu'ils ne constituent que des outils de sensibilisation, il est nécessaire de les inclure dans les actions menées par les acteurs en matière de planification (A'Urba, 2004b; 2004e; 2006a; 2009).

V.2 - Léognan : du dilemme entre forêt et vigne

La commune de Léognan est imbriquée dans une combinaison de trois catégories d'espaces paysagers, limitant ainsi ses potentialités de développement et favorisant les tensions locales. Elle est située sur le secteur Sud-Ouest du territoire du SYSDAU faisant partie du canton de la Brède et de la communauté de commune de Montesquieu. Son territoire est composé de l'appellation Pessac Léognan, constituée d'un terroir de grands vins, de forêts de production de pins et d'une partie de la technopôle de Montesquieu fortement valorisée dans le SD 2001. Sa population est de 9 130 habitants au recensement de 2007 et sa superficie de 4143 Ha.

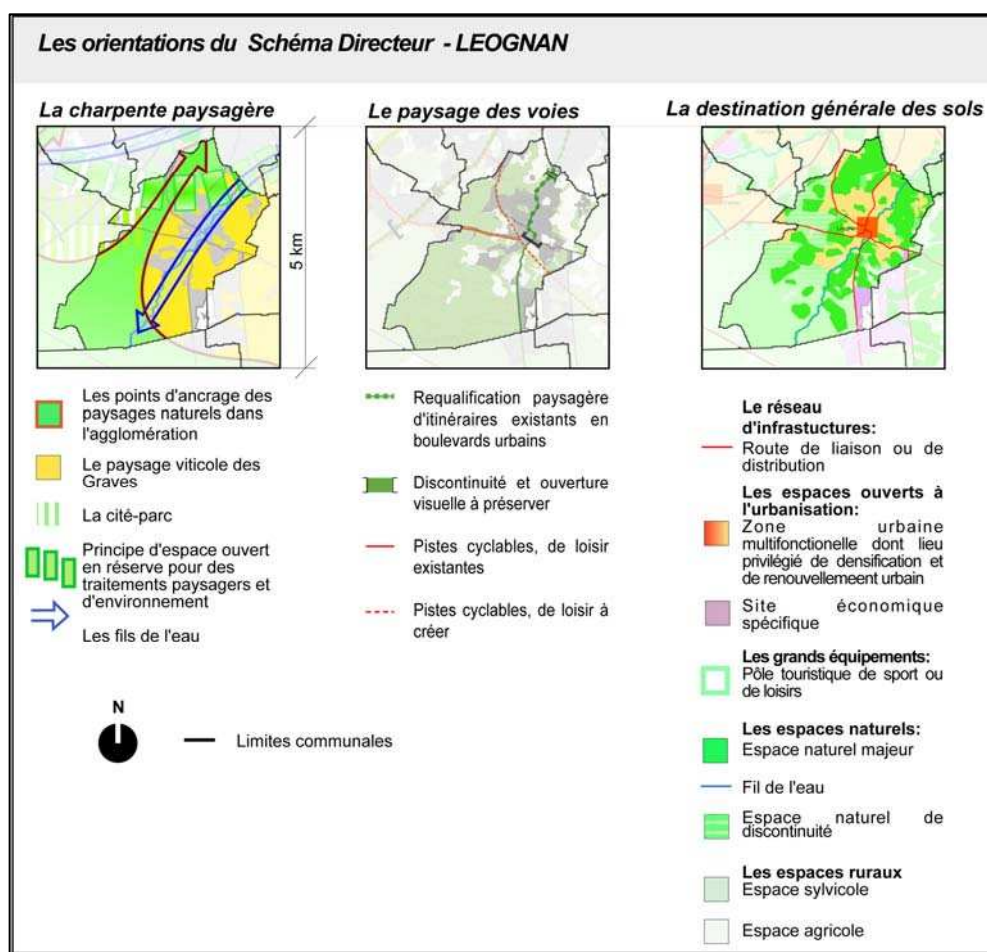


Figure 69 : Inventaire des orientations paysagères et urbanistiques sur le territoire de la commune de Léognan – source : SYSDAU - Conception : D. Labat-2009.

La population communale s'est développée de manière mesurée. D'environ 6000 habitants en 1968, la population est d'environ 9130 habitants en 2009 (cf. annexe 15, pp.44-46). On observe une très forte augmentation des cadres et professions intellectuelles supérieures, des retraités et des professions intermédiaires entre 1982 et 2006.

La population vieillit même s'il reste un développement des populations trentenaires contrairement aux deux autres communes (Insee, 2010b).

En matière de foncier, le prix du terrain à bâtir a doublé entre 2000 et 2004, et celui de l'immobilier a été multiplié par 2.5 entre 2000 et 2008. L'essentiel des mutations se produit sur les espaces forestiers, puisque 19,7 ha de la forêt/naturel (soit 100% des mutations) ont été urbanisés entre 2000 et 2006 (cf. annexe 16, pp.50-51). La consommation des sols destinée aux logements individuels qui s'était affaiblie entre 1988 et 2001, reprend un rythme régulier sans toutefois, atteindre les niveaux des années 1970 à 1982. Les surfaces moyennes consacrées à ce type d'habitat montrent des valeurs de 1000 à 1100 m².

La commune de Léognan n'a émis aucune demande dans son avis daté du 31 Août 2000 lors de la consultation des communes (SYSDAU, 2000i). Il faut rappeler que le maire, Monsieur Fath, était président de la commission environnement dans le cadre d'élaboration du SD 2001 au sein du SYSDAU.

Cinq orientations paysagères sont identifiables au sein de la charpente paysagère (cf. annexe 24, p.72 et figure 69 ci-dessus) :

- les espaces naturels urbains (se reporter à leur présentation détaillée dans le rapport – II.A.3.4),
- les points d'ancrage des paysages naturels de l'agglomération,
- le paysage sylvicole et agricole,
- la cité parc,
- le principe d'espaces ouverts en réserve pour des traitements paysagés et d'environnement,
- les fils de l'eau des jalles et des ruisseaux.

Les orientations du schéma du paysage des voies :

- la requalification paysagère d'itinéraires existants en boulevards urbains,
- les discontinuités et ouvertures visuelles à préserver,
- les pistes cyclables de loisir à créer.

V.2.1 - Le PLU de Léognan

L'enchaînement des révisions est l'occasion d'apporter des ajustements et d'améliorer sensiblement le contenu du PLU. Le POS de Léognan a été en effet mis en révision le 13 mai 1998 pour être approuvé le 04 avril 2003 sous forme de PLU. Sa réalisation a donc été concomitante avec celle du SD 2001. Elle a nécessité de multiples interruptions pour deux raisons : d'une part, attendre l'approbation du SD 2001 pour lui être compatible et ainsi disposer d'orientations en accord avec une nouvelle version du SDAU, considéré alors incompatible avec les attentes de la commune ; d'autre part, par le vote de la loi SRU qui a nécessité une refonte complète du POS en PLU. Il a ensuite été mis en modification le 09 avril 2008. Compte tenu des importantes évolutions souhaitées par la commune, le PLU fait l'objet actuellement d'une nouvelle révision avec une refonte du PADD et du règlement, pour une finalisation prévue en 2010-2011, et justifiée par la nécessité de compléter le contenu du règlement selon les éléments suivants :

- l'application des dispositions favorisant la performance énergétique et les énergies renouvelables dans l'habitat, en permettant notamment le dépassement du coefficient d'occupation des sols dans la limite de 20% pour les constructions remplissant les critères de performance énergétiques selon les articles L128-1 et L128-2 du code de l'urbanisme.
- la modification de certains articles du règlement relatifs :
 - o aux caractéristiques des voies d'accès (article 3) ;
 - o aux distances de constructions par rapport aux limites séparatives (article 7) ;
 - o aux distances de constructions les unes par rapport aux autres sur une même unité foncière (article 8) ;
 - o à la hauteur des constructions (article 10) ;
 - o à l'aspect extérieur des constructions²⁴⁷.

Par convention de mise à disposition, la Direction Départementale des Territoires de la Gironde (DDTM 33) intervient dans le cadre de cette révision. Elle assiste la mairie notamment pour la production du cahier des charges, pour le choix du prestataire bureau d'étude et pour l'analyse du projet de PLU avant arrêt par la mairie. La DDT a par ailleurs réalisé une étude paysagère visant à identifier les enjeux auxquels le PLU doit répondre.

La mise en compatibilité du POS de Léognan a été réalisée en 2003 par une équipe composée de deux cabinets d'architecture, d'environnement et d'urbanisme EREA & Noël. C'est ce document que nous avons analysé, ainsi que le PADD de 2010, disponible sur le site Internet de la commune, mais non approuvé ; l'objectif étant d'identifier une éventuelle évolution dans le projet de planification et de son approche paysagère.

Le diagnostic sur les paysages dans le PLU est construit selon une analyse effectuée par le CAUE de la Gironde en 2001 et une analyse complémentaire du cabinet EREA. Certaines références viennent du SD 2001 dans le diagnostic sur les paysages et l'environnement, telles que les coupures vertes entre l'agglomération et Léognan. Les références au SD 2001 sont partiellement présentes dans le diagnostic sur le paysage et sur l'environnement, et sont au nombre de trois dans le diagnostic du PLU :

- les fils de l'eau (inconstructibilité de 50 mètres de large de part et d'autre des rives, aménagement de circulation douces dans l'emprise réservée),
- le retournement du bâti montrant les façades principales, situées en marge d'inconstructibilité vers l'eau,
- le devenir des espaces boisés non bâtis est évoqué comme étant des espaces à soustraire à l'urbanisation et à devenir des espaces aménagés accessibles au public selon le SD 2001 (p.30).

Il est également fait référence au SD 2001 dans le chapitre consacré à l'environnement. Il s'agit de références à la protection des espaces naturels aux abords des cours d'eau, à la conservation du caractère naturel des espaces pour maintenir un équilibre entre les zones urbaines et les zones rurales (EREA et Noël, 2003a,

²⁴⁷ Cf. La délibération du conseil municipal du 8 avril 2008. (<http://s.ochoa.free.fr/Urbanisme/deliberation2008-25.pdf>).

p.23). C'est un des points d'ancrage figurant dans la carte de charpente paysagère et qui permet d'assurer la continuité entre les espaces boisés du Sud de la commune et la partie Nord-Nord Ouest du vignoble communal.

Le rapport de présentation comporte une analyse de la compatibilité avec le SD 2001. Cette analyse s'appuie sur trois points (EREA et Noel, 2003a, pp.138-140) :

- la nécessité d'identifier de manière spécifique les secteurs viticoles et l'équilibre avec les zones urbanisées et de les préciser dans le PLU en compatibilité avec le SD 2001 ;
- la nécessité de définir dans le PLU les affectations précises, et les règles de construction qui s'y appliquent avec une certaine souplesse et une adaptation aux besoins réels ;
- le développement de zones d'accueil spécifiques pour des activités plus importantes ou plus stratégiques pour l'ensemble du Sud de l'agglomération, dont la technopole de Montesquieu.

Cette analyse semble sommaire et contraire à la conclusion du document affirmant que le PLU respecte en tous points les orientations du SD 2001. La justification argumentaire ne concerne que les orientations du SD 2001 propices aux intentions des acteurs sur le PLU de Léognan.

La conclusion du rapport de présentation indique des principes généraux :

- le maintien de la tache urbaine dans ses limites de 2003 en proscrivant la diffusion anarchique de la construction afin d'éviter ainsi la banalisation des paysages ;
- le respect des zones viticoles et spécifiquement au Nord de la commune, car il s'agit de paysages emblématiques des Graves de Pessac-Léognan.

Des dispositions spécifiques sont également proposées :

- la maîtrise de l'urbanisation le long des axes de circulation en maintenant deux coupures vertes, au Nord le long de la RD651 entre le centre Leclerc et le quartier Bicon. Cette coupure d'urbanisation est constituée par un vignoble à l'Est et un boisement à l'Ouest.
- Une autre coupure d'urbanisation entre le lotissement du Petit Rambouillet et le hameau des Bougès.
- Dans les zones viticoles, les parcs et garennes des châteaux viticoles sont l'objet d'un inventaire avec la profession viticole.
- Le maintien des espaces sportifs du centre-ville afin de « laisser pénétrer l'environnement paysager naturel jusqu'au centre-ville ».
- L'acquisition et l'aménagement de deux sites pour réaliser le parc Nord au lieu-dit « La manufacture » et le parc central.
- Le maintien du vignoble au cœur du bâti.
- La protection et la mise en valeur des rives du ruisseau de l'Eau Blanche (EREA et Noel, 2003a, p.137).

Le calcul de la capacité d'accueil conduit à estimer à 80% la surface communale protégée au titre des zones N et A (dont 30% de surfaces agricoles) et à 3,5% de surface destinée à l'urbanisation (classement Au) pour

environ 15% de surface urbanisée en 2003. La conclusion débouche sur la parfaite adéquation entre le PLU et le SD 2001.

Le PADD 2003 du PLU de Léognan (cf. annexe 21, p.67)

Les références au SD 2001 ne concernent que la viticulture et le site de la technopôle, largement valorisé comme site stratégique pour la métropole (EREA et Noel, 2003b, p.7). Six grandes orientations composent l'architecture du document :

- « ***Les mesures de nature à préserver les centres-villes et les centres de quartiers, les développer ou en créer de nouveaux*** » : les objectifs sont de restructurer et renforcer le poids du centre-bourg ; et de « ***porter l'attention sur l'urbanisation de grandes poches vides au cœur même du bourg*** ». Pour les hameaux, il s'agit de « ***permettre un développement limité en incluant les dents creuses et les abords immédiats*** » ; et « ***de privilégier quelques axes entre les principaux hameaux et le bourg, où les réseaux sont présents et suffisamment dimensionnés*** ». La commune met en avant les problèmes de rétention foncière en cœur de ville et contrairement aux vastes lotissements, le besoin d'opérations plus petites que par le passé et « ***mieux rattachées au tissu urbain existant et réparties dans le temps, avec l'évolution du prix du marché foncier et des besoins sociaux*** » (EREA et Noel, 2003a, pp.7-8).

Selon la loi SRU, la commune est astreinte à construire 310 logements sociaux. Le déficit est important et le PLU est censé apporter une première réponse programmatique.

Les futures zones AU du PLU doivent donc remplir un objectif de mixité sociale en s'intégrant à la forme urbaine. Ce sont des opérations de petite taille, en R+2 maximum qui sont proposées. Trois sites sont identifiés : Rambaud-Nord, Colonie Lecocq et Moulin Brisson.

Le développement des hameaux est abordé avec précaution, car les demandes des pétitionnaires sont jugées incohérentes avec la « ***modernisation/réhabilitation des sites et leur organisation spatiale*** ». De ce fait, l'axe de Minoy, les Bougès et la Petite Rambouillet est conforté ; mais les hameaux l'Oustalade et de Coucheroy sont plus contraints du fait d'un fort mitage et de « ***l'inégale qualité des constructions*** ». La prise en compte des contraintes de protection du terroir viticole constitue une condition au développement.

- « ***Les actions et opérations relatives à la restructuration ou à la réhabilitation d'îlots, de quartiers ou de secteurs, les interventions destinées à lutter contre l'insalubrité et à restructurer, restaurer ou réhabiliter des îlots et des immeubles*** » : il n'y a pas d'orientation assignée à cet objectif (EREA et Noel, 2003b, p.9).

- « ***Les caractéristiques et le traitement des infrastructures routières, sentiers, voies piétonnes et pistes cyclables et des espaces et ouvrages publics à conserver, à modifier ou à créer*** » : les actions à engager sont reconnues comme des objectifs d'amélioration de la sécurité et de la qualité du cadre de vie. En matière de paysage, l'accent est mis sur le développement des pistes cyclables et de la création de cheminements piétons mixtes. Un schéma de balisage de « ***boucles de promenade et de randonnées pédestres sous condition de réouverture des chemins ruraux*** » illustre les ambitions communales (EREA et Noel, 2003b, pp.10-12).

- « **Les mesures de nature à assurer la préservation de l'environnement et des paysages** » : les principes d'aménagement portent sur la garantie de conservation des espaces boisés classés (EBC) existants, la protection et la mise en valeur des rives de l'Eau Blanche par l'utilisation des emplacements réservés, par la continuité des cheminements publics tout le long du ruisseau. Ces mesures doivent s'appliquer sur tous les ruisseaux. Elles portent également sur le développement d'une politique de réservation foncière sur le long terme sur les secteurs d'Ourcade/partie, autour du parc de la mairie et du stade municipal, et au Lac Bleu qui doit faire l'objet du développement d'une zone d'accueil diversifiée d'activités de loisirs.

Les dispositions à prendre portent sur la construction d'une politique globale de protection des berges de l'ensemble des ruisseaux communaux en empêchant la construction et la destruction de boisements riverains, en permettant l'aménagement léger des abords pour une ouverture au public (accès piétons, cycles...). Si des acquisitions foncières sont nécessaires, il est précisé que la communauté de communes de Montesquieu pourra en reprendre la compétence. Il est également prévu de créer deux parcs progressivement après en avoir fait l'acquisition foncière par emplacements réservés. Il s'agit du parc Nord implanté sur le lieu-dit « La Manufacture », dont le patrimoine bâti et naturel sera mis en valeur par une dimension pédagogique et ludique ; et le parc central englobant le parc de la mairie et les terrains de football jusqu'au Moulin de Brisson en mettant en valeur les bords de l'Eau Blanche. Le Lac Bleu est défini comme un site d'accueil d'activités de loisirs avec notamment l'aménagement du bois, par la création d'un parcours de jogging, la réalisation de la maison du vélo et l'aménagement des abords du lac (EREA et Noel, 2003b, pp.13-14).

- « **les conditions d'aménagement des entrées de ville en application de l'article L111-1-4** » : bien que n'étant pas concernée par le périmètre de classement issu de l'article, la commune souhaite aborder une réflexion sur la publicité en instaurant une commission municipale de gestion de l'affichage publicitaire et plus précisément sur le quartier du Bicon constituant l'entrée de Léognan depuis la RD 651 (EREA et Noel, 2003b, p.15).

- « **les actions et opérations d'aménagement de nature à assurer le développement économique et la sauvegarde et la diversité commerciale du territoire communal** » : en se basant sur les orientations du SD 2001, la commune argumente un fort investissement du foncier d'environ 133 ha, composé de 90 ha en limite de la technopole, de 19 ha à Moutin et de 14 ha au Castanay en limite de Martillac. Sous la compétence de la Communauté de communes de Montesquieu, les 3 secteurs sont classés en zone 2AU en urbanisation à long terme.

Bien que le contenu du PADD 2003 montre peu de lien avec le SD 2001, ses orientations restent en concordance avec les orientations paysagères du schéma directeur. Que ce soit sur la protection des espaces naturels, par le classement des bois en EBC en périphérie de la ville, par la protection des terroirs viticoles, la densification des zones à urbaniser à proximité du centre bourg ou l'aménagement du ruisseau de l'eau Blanche, le PADD répond partiellement au SD 2001.

Le PADD 2010 du PLU modifié de Léognan (cf. annexe 22, pp.68-70)

La nouvelle version du PADD datée de mars 2010, est sensiblement différente de la version de 2003. Une grande partie des orientations est maintenue, mais elles sont précisées selon les nouvelles valeurs véhiculées par le projet de loi ENE²⁴⁸, notamment sur les trames vertes et la biodiversité. Cette version 2010 est construite selon six orientations générales détaillées en annexe 22.

Cette évolution qualitative des orientations est établie selon une meilleure définition des paramètres suivants :

- les formes urbaines plus économes en espace,
- la limitation de la consommation de l'espace (par densification des parcelles libres, par un renouvellement urbain privilégié avec un règlement plus précis sur les conditions d'urbanisations),
- la préservation de l'image d'une « ville à la campagne »,
- limiter la construction en chapelet le long des voies départementales,
- le développement des liaisons douces, de la trame verte par une meilleure gestion de l'arbre et des ripisylves,
- une meilleure intégration des nouvelles constructions,
- une valorisation des perspectives sur les grands paysages.

Cette version 2010 comporte de nombreuses améliorations en matière de définition des objectifs et des orientations qui ont un impact direct ou indirect sur les paysages. Appuyées sur une stratégie de valorisation des structures naturelles au titre de la biodiversité, ces orientations se trouvent doublées d'une utilité opérationnelle qui les renforce. Notre recherche de l'origine de cette évolution nous conduit à affirmer qu'il s'agit en grande partie de l'intervention du bureau d'étude Escoffier. L'expérience de sa directrice au sein de l'A'Urba et la compétence paysagère dans son agence, ont conduit à cette amélioration qualitative.

Le règlement révisé n'étant pas défini au moment de notre analyse, nous ne pouvons pas préciser si les orientations du PADD sont bien traduites de manière prescriptive, et quel est le niveau de compatibilité avec le SD 2001. Par ailleurs, le diagnostic contenant un état initial de l'environnement n'est pas encore disponible pour vérifier l'évolution de la prise en compte du paysage dans l'identification des problématiques. Notre analyse s'appuie donc sur le règlement du PLU de 2003.

²⁴⁸ Cf. l'approbation de la loi d'Engagement National pour l'Environnement :
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022470434&dateTexte>

V.2.1.1 - L'analyse comparative des contenus paysagers des PADD du PLU par rapport au SD 2001

Le contenu des orientations des deux versions du PADD du PLU de Léognan a été comparé aux orientations paysagères prescrites dans le SD 2001 concernant le territoire de la commune. L'analyse est détaillée dans l'annexe 25 (pp.73-79). Certaines orientations du SD 2001 ne sont pas reprises dans le PLU quelle que soit la version du PADD. De manière identique aux analyses précédentes, il s'agit d'orientations paysagères qui ne trouvent pas d'écho opérationnel dans le PLU (retournement du bâti, plantations d'accompagnement le long des voies, reconquête paysagère des infrastructures, etc.), car elles ne sont pas appropriées aux caractéristiques de la commune, les problématiques du SD 2001 n'y sont pas présentes ou ne sont pas pertinentes pour les acteurs communaux.

Des orientations du SD 2001 sont intégrées dans la version 2010 du PADD, mais leur formulation manque de précision et ne cible pas directement l'orientation du SD 2001. En exemple, il s'agit des orientations suivantes :

- « **Limitation de la constructibilité de part et d'autre de l'infrastructure, avec l'établissement de règles dans l'esprit de l'amendement Dupont (LIII.1-4) pour les zones urbanisables : préserver un recul minimum de 300 m entre route et bâti** ». Bien que le PLU signale ne pas y être soumis, la version du PADD 2010 inclut la création d'une commission spécifique pour gérer le sujet ;
- « **Garantir la pérennité de certains espaces verts non maîtrisés présents dans les secteurs les plus denses par une politique de maîtrise foncière** » est clairement évoqué en 2003 et en 2010, mais malgré le document d'orientation d'aménagement, il reste peu de précisions quant au contenu de ces parcs (programme, échéance...) ;
- « **Inconstructibilité de 50 m au moins de part et d'autre des rives (hors zone agglomérée et zone multifonctionnelle prévue par le Schéma Directeur et installations portuaires existantes ou prévues au Schéma Directeur)** », cette orientation est un objectif phare du PLU notamment sur le cours d'eau de l'Eau Blanche. Bien que des prescriptions soient précisées, l'inconstructibilité de 50 mètres au moins n'est pas introduite dans le PADD ;
- « **Enherbement large des bas-côtés et aménagement de circulations douces le long des voies de circulation** », l'orientation est décrite sommairement dans les deux versions (orientation du SD 2001 graphique).

D'autres orientations sont directement reprises dans le PLU, sans qu'elles fassent référence au SD 2001, comme par exemple :

- « **Aménagement de circulations douces dans l'emprise réservée à la protection des cours d'eau** » ;
- « **Préserver et intégrer les espaces naturels urbains (vignes, forêts, pâtures, vallons, marais) à de nouvelles pratiques urbaines. Ouverture physique au public le cas échéant avec aménagements spécifiques (passage de circulations douces intérieures)** » ;

- « *Assurer la proximité et la continuité entre le cœur de l'agglomération et les grands paysages périphériques par la préservation de « points d'ancrage des paysages naturels dans les zones urbaines. Inconstructibilité de l'espace pour de nouvelles urbanisations. Seule la gestion maîtrisée des zones NB existantes et de l'habitat existant est admise* » ;
- « *Protéger des espaces ouverts en réserve pour des traitements paysagers et d'environnement. Ouverture possible de l'espace : gestion des espaces ouverts (que ce soit de l'eau, des champs, des pâtures, des jardins ou des espaces sportifs)* » ;

Certaines orientations du SD 2001 ne sont plus d'actualité en 2010, car elles ont été mises en œuvre entre 2003 et 2010, et sont relatives aux aménagements des emprises des voies publiques (sans objet).

Identification des orientations paysagères du SD 2001 dans le PLU de Léognan (version 2003 et 2008 du PADD)

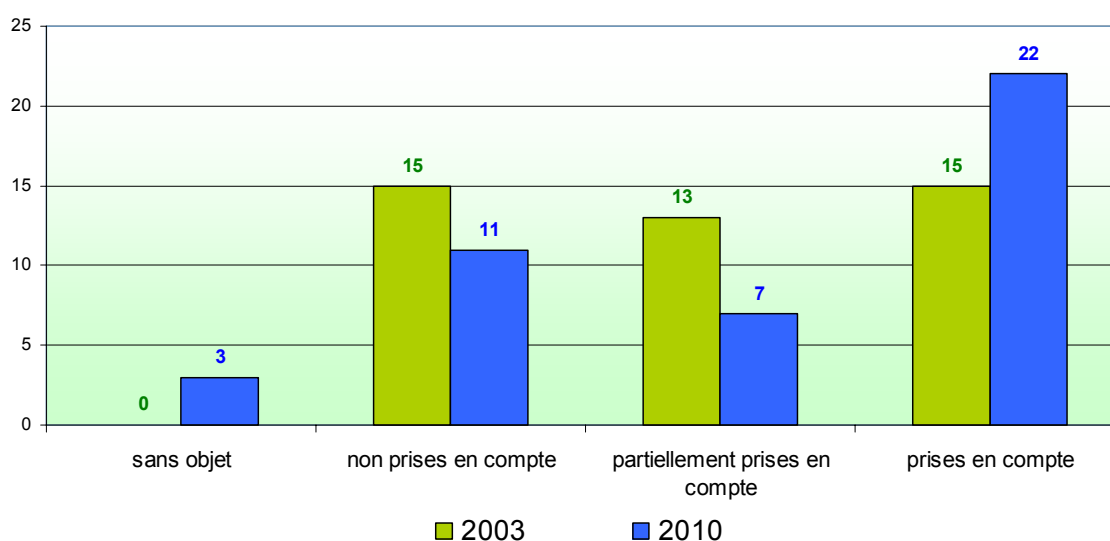


Figure 70 : Evaluation quantitative des orientations paysagères du SD 2001 intégrées dans le PADD du PLU de Léognan – D. Labat - 2010.

Cette comparaison n'a pas vocation à évaluer le rapport de compatibilité entre les deux documents au sens juridique (SD et PLU) (Cf. figure 70 ci-dessus). Elle vise essentiellement à identifier les orientations paysagères du SD 2001 qui sont explicitement intégrées dans le PLU, même si ce dernier ne revendique pas expressément le lien de causalité. L'analyse montre qu'entre 2003 et 2008, les orientations du SD 2001 sont mieux insérées dans le PLU sans pour autant que nous puissions en définir exactement l'origine. Cette évolution de correspondance entre le SD 2001 et le PLU pourrait venir de plusieurs facteurs :

- une meilleure appréciation des orientations du SD 2001 au fil des années et de l'évolution des pressions relatives à l'environnement,
- la prestation du bureau d'étude Escoffier dont la directrice a collaboré au sein de l'A'Urba (expérience de la planification...). Le diagnostic de 2008 s'en trouve renforcé,
- l'impact de la charte paysagère de la communauté de communes de Montesquieu réalisée en 2004 et qui s'appuie en grande partie sur le contenu du SD 2001.

A la lecture du diagnostic territorial de juin 2009, nous constatons que le lien entre le PLU et le SCOT est mieux affirmé. Le bureau d'étude fait bien état des enjeux paysagers au croisement entre la charpente paysagère du SD 2001 et les enjeux identifiés dans la charte paysagère de la communauté de communes de Montesquieu. Il y est notamment décrit l'absence d'une réelle prise en compte de l'Eau Blanche, soit vis-à-vis des orientations du SD 2001, mais aussi en matière de projet urbain. Par ailleurs, l'analyse dans le document fait mention des conséquences paysagères de l'application stricte de protection (voire de promotion) des terroirs viticoles (Agence Escoffier et Société Rivière Environnement, 2009). Le principe de « *clairières habitées et viticoles* » est cependant menacé par le développement spatial du vignoble. Nous ne disposons pas des pièces ultérieures (PADD et règlement du PLU 2010) pour identifier les impacts du diagnostic territorial sur le projet.

V.2.1.2 - Le document d'orientation d'aménagement du PLU de 2003²⁴⁹ : des intentions paysagères à mieux expliciter

La définition du projet urbain n'est pas suffisante pour garantir des objectifs de qualité paysagère.

Le PLU de 2003 comporte un document d'orientation d'aménagement composé selon l'application de l'article L123-3 de six thèmes parmi lesquels le PLU a en mis quatre en œuvre :

- les mesures pour préserver les centres villes et les centres de quartiers, les développer ou en créer de nouveaux : description de l'aménagement des trois zones AU autour du centre bourg ;
- les caractéristiques et le traitement des infrastructures routières, sentiers, voies piétonnes et pistes cyclables et des espaces et ouvrages publics à conserver, à modifier ou à créer : le réaménagement de l'avenue de la Duragne, la poursuite de l'aménagement du réseau de pistes et bandes cyclables, l'aménagement de boucles de promenades et de randonnées pédestres.
- les mesures pour assurer la préservation de l'environnement et des paysages : la création de parcs Nord et Central ;
- les actions et opérations d'aménagement pour favoriser le développement économique, la sauvegarde et la diversité commerciale du territoire communal : la création de l'ensemble Technopôle-aérodrome.

Le parc Nord inclut le complexe sportif d'Ourcade, l'allée des Girondins et l'allée des Marronniers. La commune met en place des actions d'acquisition par emplacement réservé. L'objectif de ce parc est de mettre en valeur le patrimoine bâti (les Moulins, la Tourette, domaine de Bagatelle) et naturel (vignes, Eau Blanche) selon une démarche pédagogique, la constitution de « séquences cohérentes » et de liens physiques entre les éléments patrimoniaux. En fonction d'un parcours et d'un cheminement, les éléments remarquables font l'objet d'une « *halte* », d'un « *point fort* » selon les thèmes suivants : l'Eau Blanche, la vigne et la polyculture. Les thèmes sont reliés entre eux par « *des séquences fortes à imaginer sur les intersections avec l'avenue de la Duragne, colonne vertébrale du secteur* ».

²⁴⁹ Cf. Document d'orientations d'aménagement – pièce 2.1 – PLU de Leognan – Cabinets d'étude EREA&Noel – 2003 – 23 pages.

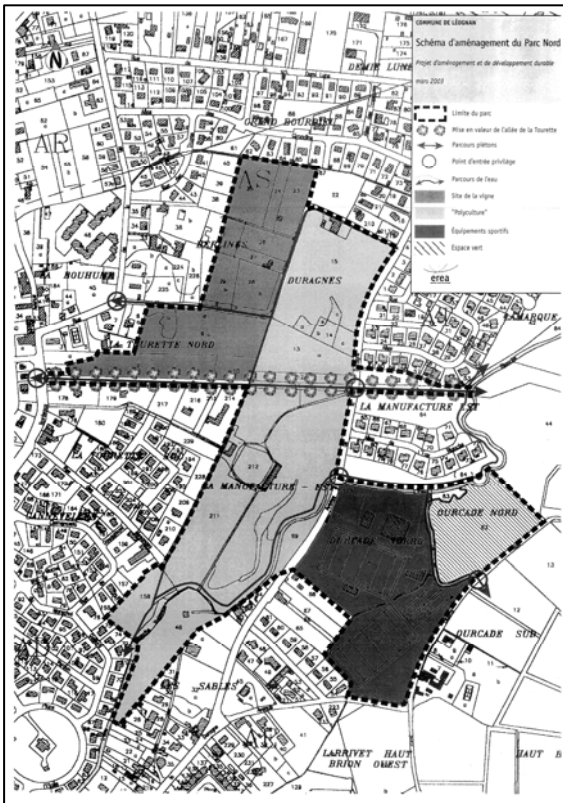


Figure 71 : Schéma d'aménagement Nord du parc - Document d'orientations d'aménagement du PLU de Léognan - pièce n°2.1 - Cabinets d'étude EREA et Noël - 2003- p.18.

Le parc Central comprend le parc de la mairie et les terrains de football jusqu'au Moulin de Brisson. L'objectif est de mettre en valeur les bords de l'Eau Blanche dans sa traversée du bourg.

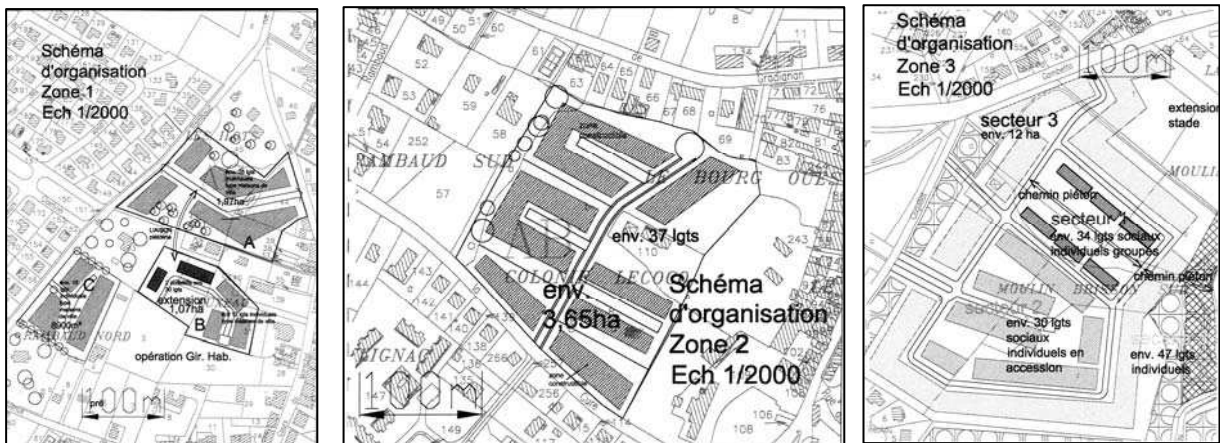


Figure 72 : Les plans programmes des trois zones à urbaniser sur le PLU de Léognan - Document d'orientations d'aménagement - Cabinets d'étude EREA et Noël - 2003 – pp.8-10-12.

Zone 1 à Rambaud-Nord :

Trois sous-secteurs organisent la zone 1. Le secteur A accueillerait 25 maisons individuelles en semi-continu. Le secteur B, est une extension d'opération, avec deux collectifs d'environ 30 logements et des maisons de ville groupées par 3 ou 4, soit 8 à 12 logements individuels locatifs. Le secteur C sera aménagé pour des maisons individuelles groupées ouvertes à l'accèsion intermédiaire. La périphérie de la parcelle doit être maintenue boisée telle qu'elle était.



Photographie 2: Vue sur l'intérieur de la zone 1 « Les jardins de Flora », récemment terminée. Cliché: D. Labat-2011.

Zone 2 à Colonie Lecoq :

Il s'agit d'une programmation avec une première tranche de huit maisons en semi-continu, et une deuxième tranche de 29 logements individuels en accession, en permis groupés. Il n'y a pas d'orientation paysagère. La zone n'a pas encore été modifiée.



Photographie 3 : La zone 2 devant accueillir des maisons individuelles. Cliché: D. Labat-2008.

Zone 3 au moulin de Brisson :

Les objectifs de ce secteur sont de faire le lien entre les lotissements au Sud et le centre-ville, de mettre en valeur l'Eau Blanche par une liaison piétonne et cycliste à trouver entre les opérations et les rives. Plusieurs formes d'habitat sont prévues : une première couronne de 47 logements individuels « classiques » estimés, sous forme de lotissement sur des parcelles d'environ 900m² et implantés en discontinu. Une deuxième forme avec au centre deux secteurs destinés au logement social dont l'un de 30 logements en accession, sous forme de permis groupés, avec des maisons en semi-continu, et l'autre de maisons de ville groupées en bande, soit environ 34 logements. Les EBC périphériques à ce secteur 3 seront maintenus. L'opération de construction est visible sur les photographies ci-dessous. Les grands objectifs du programme ont été maintenus. Par contre la localisation des constructions ne correspond pas à l'orientation d'aménagement du PLU, constat qui pourrait être dû aux disponibilités foncières des opérateurs.



Photographies 4 : La vue ci-dessus illustre l'ambiance arborée des résidences individuelles sur les parcelles de 900 m². Les vues à gauche, illustrent les logements sociaux en accession. Clichés : D. Labat-2011.

Le réseau de voies douces mixtes :

Un schéma de balisage de « boucles de promenade et de randonnées pédestres » est proposé sur les chemins existants en complément de la réouverture de chemins ruraux. Le document fait référence à l'étude paysagère du CAUE de la Gironde qui correspond à la charte paysagère de la Communauté de communes de Montesquieu.



Un plan masse est fourni présentant un maillage précis, accompagnant ainsi le projet de d'aménagement de boucles et de promenades.

Figure 73 : Carte de développement des voies mixtes piétons/cycles dans le PLU de Léognan - Document d'orientation d'aménagement - Cabinets d'étude EREA et Noël – 2003 – p.15.

La création d'un **pôle de développement** à l'Ouest de la technopôle est envisagée sur une des trois zones pour un total de 123 hectares sans aucune prescription paysagère, ni architecturale, ni foncière.

V.2.1.3 - L'application réglementaire²⁵⁰: l'imprécision comme régulateur des contradictions locales

La faible précision des mesures d'aménagement est liée aux incertitudes de faisabilité qui se présentent, essentiellement dues aux conditions foncières de leur application. Lors de l'enquête publique en 2003, les avis des personnes publiques associées ont été délivrés. Ils ont fait l'objet d'une appréciation du commissaire enquêteur et d'une réponse du comité de pilotage. Celui-ci était composé de membres de l'équipe municipale, d'un représentant du SYSDAU, de deux représentants de la Chambre d'agriculture, de deux représentants de l'INAO et d'un représentant de la DDE. Nous avons synthétisé ici les remarques en lien avec le paysage et le SD 2001.

Sur le rapport de présentation 2003 :

L'avis a fait remarquer que peu d'emplacements réservés²⁵¹ étaient prévus dans le document de 2003. Il a été répondu par le comité de pilotage, que le Conseil Général et la Communauté de communes de Montesquieu n'avaient pas fait de remarque ou de demande lors de la consultation durant la réalisation du PLU en 2003²⁵² (EREA et Noel, 2003c, p. 2).

Une incohérence a été relevée entre le classement de plus de 90 ha d'EBC en zone 2AUx destinée à la technopôle, alors qu'une ZAC avait déjà été délimitée sur 176 ha en 2000. La commune s'appuyait sur le SYSDAU pour faire valoir la possibilité de fixer des objectifs économiques sur le très long terme tout en disposant d'EBC pour gérer le court terme (p.3). Le classement de cette zone 2AUx doit être réalisé dans le cadre d'une révision et non d'une modification du PLU selon l'article L123-13 du code de l'urbanisme.

Des débats ont eu lieu concernant la typologie de zonage de certains EBC et des zones N, Ns (sportif) et Nt (tourisme) dont les règles semblaient insuffisantes vis-à-vis de la notion de capacité d'accueil. Le comité de pilotage a maintenu le classement, au motif qu'il intégrait les soucis émis par les personnes publiques associées et répondait aux principes évoqués dans le PLU (p.6).

Sur le PADD 2003 :

En s'appuyant sur les changements opérés par la loi UH, le comité de pilotage précisait que le PADD et les orientations d'aménagement n'avaient plus de caractère opposable. Par conséquent les remarques sur le phénomène de rétention foncière ont été supprimées pour éviter d'avoir à les justifier au-delà du secret statistique (p.7).

²⁵⁰ Règlement du PLU de Leognan – pièce n°4.0 – Agence Escoffier – 2010 – 137 pages.

²⁵¹ Selon l'article L123-1-8 du code de l'urbanisme, les emplacements réservés sont des zones soumises à des règles spéciales dans le document d'urbanisme. Elles sont délimitées par la destination, légalement prédéterminée, à donner aux biens visés (voies publiques, ouvrages publics, et installations d'intérêt général, des espaces verts ouverts au public à créer ou à conserver par exemple).

²⁵² Rapport de présentation – Annexe : examen de l'avis des personnes publiques associées et du rapport du Commissaire Enquêteur suite à l'Enquête Publique – pièce n°1.2 – 2003 – 64 pages.

Il a été recommandé de faire figurer dans le zonage l'orientation visant à conserver une haie sur le lieu-dit « Colonie Lecoq » initialement inscrite au PADD. La commune a retiré cette recommandation. L'avis mettait en avant le risque de précisions trop complètes dans les pièces écrites, obligeant les opérateurs à les respecter. Le comité de pilotage a rappelé le caractère non prescriptif du PADD et des orientations d'aménagement (p.7).

Le plan de zonage 2003 (annexe 23, p.71) :

L'avis soulevait également le manque de marges de recul de part et d'autre du cours d'eau en se référant au SD 2001. Il a été proposé d'établir des EBC sur certains tronçons. Le comité de pilotage a refusé en précisant que ses tronçons ne comportent pas de boisements existants (p.8). L'avis demande un seul zonage en UC et UCa pour améliorer la densité proposée. Le comité de pilotage a refusé en justifiant les densités réelles et le maintien des disparités entre secteurs (p.8). L'avis remarquait une baisse des EBC sur le projet, et demandait une justification plus précise. Le comité de pilotage a répondu que c'était une réalité due à l'absence d'espaces boisés au sein du tissu bâti. Cependant, tous les espaces qui pouvaient être protégés l'ont été (p.8).

L'avis note que la zone 3 prévue à l'urbanisation était disposée sur une coupure d'urbanisation. Il était demandé à ce que cette zone reste en zone naturelle. Le comité de pilotage a répondu que cette volonté répondait aux objectifs de densification des centres villes et à l'objectif de construction de logements sociaux à proximité de services. Le parcours de l'Eau Blanche était perçu comme une coupure d'urbanisation à préserver (p.8). L'avis relevait l'absence de signalisation des emprises réservées sur les voiries et des zonages d'entrée de ville. Ce à quoi le comité de pilotage a répondu qu'il ne voulait pas faire les frais d'une précision trop grande des délimitations qui anticiperaient l'investissement des opérateurs et retomberaient sur la fiscalité communale.

Des modifications ont été demandées par l'INAO au titre de la mutation de parcelles en EBC en parcelles A, destinées à la viticulture. Ces demandes ont été acceptées (p.14). La Chambre d'Agriculture a appuyé les demandes de l'INAO avec d'autres au même titre. Le comité de pilotage a accepté les modifications demandées. La Chambre d'agriculture demandait en sus, de classer en zone A les sièges d'exploitation viticoles pour permettre leur agrandissement ou bien de revoir le règlement en zone N pour en permettre la constructibilité. Le comité de pilotage a refusé le changement de règlement du zonage N et a proposé l'extension autorisée des bâtiments agricoles à proximité immédiate (p.15).

Examen des observations de l'enquête publique :

Des pétitionnaires ont demandé des déclassements de zones N, soit en zone A, soit en zone AU ou UD. Le comité de pilotage s'est appuyé sur les dispositions du SD 2001 pour faire valoir le respect des emprises des zones urbanisables et leur stricte application.

42 pétitionnaires ont fait valoir leur demande de changement de destination de sols à des fins d'urbanisation. 34 d'entre eux (représentant 69 parcelles) ont reçu un avis défavorable par le comité de pilotage, tandis que 8 pétitionnaires ont reçu un avis favorable (soit 10 parcelles), essentiellement pour des raisons de régularisation de situations, des échanges à l'amiable ou des projets déjà engagés (achats, permis de construire déposé...) ou de remplissage de dents creuses.

V.2.2 - Conclusion sur le PLU de Léognan

L'évolution des paysages de la commune est avant tout liée aux réponses aux tensions qui règnent sur les espaces productifs. Les différentes versions du PLU ne fournissent pas de démarche paysagère ambitieuse et volontaire. Dans l'ensemble, et au regard des pièces disponibles constitutives du PLU, nous pouvons décrire les stratégies mises en œuvre selon les principes suivants :

- Le classement systématique de tous les boisements en espaces boisés classés afin de consolider leur protection. Cependant, compte tenu du très fort poids économique de la viticulture, tout projet d'urbanisation ne peut qu'empiéter sur ces EBC. C'est le cas sur les secteurs 2AUx de la Technopole de Montesquieu constitués par 123 ha d'EBC et sur la zone n°3 d'urbanisation 1AU au moulin de Buisson constituant une coupure d'urbanisation.
- Le projet de PLU doit faire face à des critiques de la part des défenseurs de l'environnement ou des riverains voyant d'un mauvais œil la proximité de constructions nouvelles, dont la densité n'est pas jugée cohérente avec l'histoire de la commune. Le conseil municipal a choisi de recentrer les zones à urbaniser et de mieux contrôler l'urbanisation linéaire diffuse en ne conservant que des capacités d'urbanisation sur les hameaux constitués.
- La priorité est donnée aux espaces viticoles et aux zonages réalisés par l'INAO. Les demandes de conservation des zonages A ou la mutation d'EBC (identifiés sur les parcelles en terroirs viticoles) en zonage A sont pratiquement toutes acceptées.

La carte de localisation des constructions depuis 2001 sur la commune (cf. annexe 24, p.72) permet de constater que l'urbanisation en densification des zones urbanisées est très importante et dépasse largement les capacités d'accueil des zones 1AU. Le développement urbain dans la commune de Léognan arrive à une certaine limite dans la gestion de son potentiel. Face aux besoins en terrains constructibles, l'équilibre entre la préservation des espaces boisés classés, des forêts, et des vignobles, reste tendu.

Le PLU respecte les grandes orientations paysagères du SD 2001 sans pour autant offrir la capacité de construire un projet de paysage ambitieux. Nous faisons référence notamment à l'Eau Blanche qui constitue un cours d'eau de grande qualité, mais dont le potentiel paysager n'est pas exploité. Comme nous l'avons constaté sur le territoire de Saint-Médard en Jalles, certaines orientations ne sont pas traduites dans le règlement et le zonage, bien que le PADD en propose le discours. Là encore, sous couvert d'une gestion mesurée de ce qui est donné à voir et à respecter auprès des futurs opérateurs (de voirie, et immobilier), les documents ne sont pas exhaustifs et ne traduisent pas l'ensemble des intentions communales. Les débats engagés avec les personnes publiques associées en témoignent. Enfin, les réalisations des constructions des trois zones figurant dans le dossier d'orientation d'aménagement témoignent de l'écart toujours possible entre les intentions planificatrices et la réalité de la mise en œuvre.

V.3 - Pompignac : une identité paysagère convoitée

La petite commune de Pompignac est située dans la partie Est du périmètre du SYSDAU, au sein de la Communauté de communes de l'Entre deux Mers sur la rive droite de la Garonne. La commune comporte 2 587 habitants au recensement 2007 sur 1162 Ha. Elle se compose d'une partie Nord abritant des vignobles en bordure de la N89, d'une partie agricole au Sud de la commune et d'une ceinture périphérique au village central, composée de bois et de prairies. La partie Est est traversée par le ruisseau de la Laurence, fil de l'eau identifié au SD 2001.

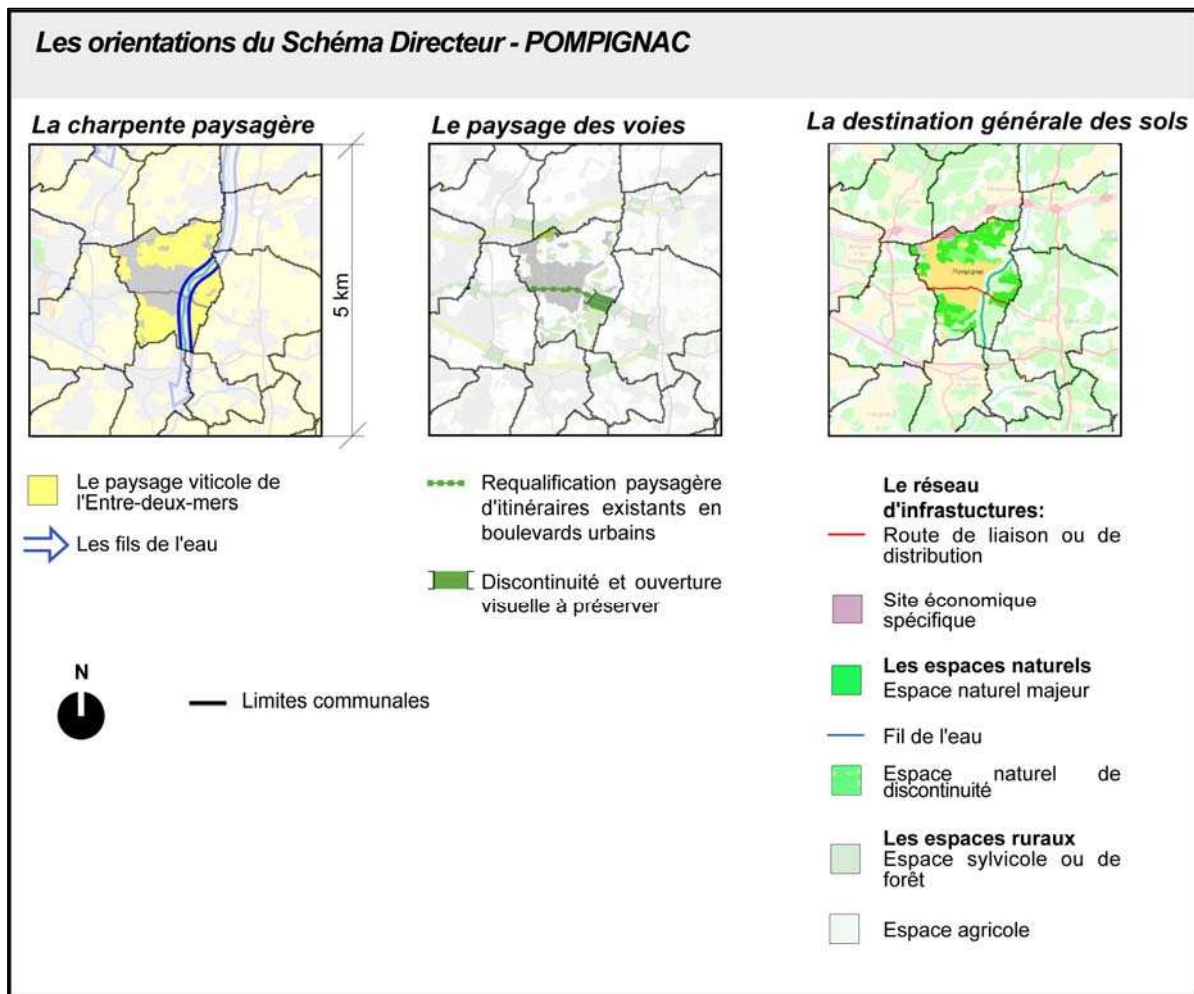


Figure 74 : Inventaire des orientations paysagères et urbanistiques sur le territoire de la commune de Pompignac – source : SYSDAU - Conception : D. Labat – 2008.

La population communale connaît d'importantes mutations dues à son vieillissement, à sa stabilité puisqu'elle n'a presque pas augmenté depuis 1990, ainsi qu'à l'évolution des catégories socioprofessionnelles (cf. annexe 15, pp.44-49) : on observe une forte augmentation des cadres, des retraités et des professions intermédiaires (Insee, 2010c). Parmi les trois communes tests, c'est la commune dont la population dispose du salaire médian le plus élevé.

Si la commune demeure attractive du fait de sa proximité avec Bordeaux, les dynamiques d'urbanisation sont pratiquement nulles. Entre 2000 et 2006, les données CorineLandCover ne quantifient aucune mutation des sols, et les données Majic II permettent de distinguer une très faible urbanisation des sols au cours de ces dernières années pour le résidentiel (cf. annexe 16, pp.50-52 et annexe 30, p.84). Contrairement aux deux autres communes, la moyenne de surface consommée pour une résidence individuelle est élevée (1530 m²) et traduit l'absence d'une incitation à l'économie foncière, des prix relativement faibles par rapport à d'autres secteurs et le désir de l'habitat en maison individuelle plus prononcée. Contrairement à Saint-Médard en Jalles et Léognan, la faible évolution des prix du foncier et de l'immobilier montre des courbes contradictoires avec le marché global sur ce type de commune périphérique (cf. annexe 15, pp.48-49). Elles traduisent une situation de blocage du marché.

Lors de l'arrêt du projet²⁵³ du SD 2001, la commune de Pompignac a émis un avis en date du 26 juillet 2000 (SYSDAU, 2000h). Il comporte des demandes relatives à la modification de certains zonages dans le SD 2001 qui viennent contraindre l'application du POS de l'époque. Alors que la commune avait prévu une évolution démographique de 2529 habitants à 3500 en 2020, le SD 2001 en prévoyait 3000. La commune demanda de déclasser deux zones pour les convertir en « zones urbaines multifonctionnelles » dans le SD 2001. Par ailleurs, il a été demandé de classer en « espaces naturels » de discontinuité et en « espaces naturels majeurs à préserver », deux zones classées initialement par le SD 2001 en « zones urbaines multifonctionnelles ». Cette demande était justifiée par l'absence d'équipements de voirie et de réseaux divers. La commune conclut en indiquant que ces modifications entraîneraient une augmentation des espaces naturels majeurs et renforceraient le bourg.

Peu d'orientations sont proposées par le SD 2001 sur cette commune comparativement aux deux premières analysées. Cela vient du fait du classement systématique des espaces non urbanisés ou potentiellement urbanisables en territoire viticole. Le parcours sur la commune ne laisse pourtant qu'un souvenir de vignobles sur la partie Nord, sur le plateau. L'identité paysagère viticole de la commune s'estompe malgré le fait qu'une grande partie des espaces boisés, prairiaux ou agricoles, est classée en espaces viticoles par la reconnaissance de leur terroir selon l'INAO. La commune ayant connu peu de constructions depuis 2001, celles-ci sont globalement « bien situées » et conformes au SD 2001 (Cf. annexe 16, p.51 et annexe 30, p.84).

Les orientations paysagères du SD 2001 sur la commune de Pompignac concernent :

- le paysage viticole de l'Entre-Deux-Mers ;
- les fils de l'eau.

Celles des voies :

- la requalification paysagère d'itinéraires existants en boulevards urbains,
- les discontinuités et ouvertures visuelles à préserver.

²⁵³ L'arrêt du projet constitue une étape administrative d'approbation du document d'urbanisme par le syndicat ou le conseil municipal, en application de l'article L123-9 du code de l'urbanisme. Cette étape a lieu après le débat au sein de l'organe délibérant. Le projet une fois arrêté, est transmis aux personnes publiques associées pour recueillir leur avis dans un délai de trois mois.

V.3.1 - Le PLU de Pompignac: un outil animé par les tensions et les conflits

Deux visions du territoire s'affrontent et font du PLU un terrain de conflits sociaux et politiques.

L'élaboration de la planification de la commune est complexe. La révision du PLU a été approuvée le 14 mai 2007 et a été élaborée par le bureau d'étude CREHAM. Il a fait l'objet d'une procédure administrative auprès du Tribunal Administratif lors d'un deuxième recours pour excès de pouvoir, adressé le 16 juillet 2007. Il vise à annuler le PLU à la demande de l'association « Mieux vivre à Pompignac », dont l'ancien président est le maire actuel, élu en 2008 (Association "Mieux vivre à Pompignac", 2007). Par conséquent, la nouvelle municipalité a décidé de conduire une nouvelle révision du PLU, après avoir entamé une modification dans l'attente du jugement administratif de la demande d'annulation. Les facteurs de tensions sont multiples, mais la question paysagère est implicite dans l'argumentation du contentieux.

L'association « Mieux vivre à Pompignac » créée en juillet 2003 a construit, déjà bien avant l'enquête publique en 2006, un argumentaire basé sur la nécessaire modification du projet de développement présent dans le PLU proposé par l'ancienne municipalité. L'ensemble de cet argumentaire est disponible sur le site de l'association²⁵⁴ et témoigne d'une lecture attentive du contenu du dossier. Il a été reproché à cette version du PLU de 2007, d'ouvrir trop massivement les droits à construire, de porter atteinte à la qualité du cadre de vie existant et de présenter de nombreuses incohérences entre le projet politique, les intentions d'aménagement, et les dispositions réglementaires. L'association se basait sur les dispositions du SD 2001 pour faire valoir une partie de l'incompatibilité entre les deux documents et une insuffisance de justifications pour étendre les zones urbanisables. Elle conteste aussi le règlement qui autorise la constructibilité de zones naturelle N3 et N4. Ce règlement était jugé trop laxiste par l'association et ne contenait pas les dispositions adaptées aux intentions politiques de protection du cadre de vie présentées dans le PADD. La nouvelle municipalité a donc entamé une révision et mit en ligne le nouveau PLU modifié par approbation le 8 avril 2010²⁵⁵ sur lequel nous avons réalisé notre analyse. Ces pièces figurent en annexe 28 et 29 (pp.82-83), ainsi que les pièces du précédent projet de PLU de 2007 en annexe 27 (p.81).

Le rapport de présentation daté de 2007 (CREHAM, 2007a), comporte une analyse paysagère concluant sur des orientations représentant un tiers du volume du document. Cette analyse configure pour l'essentiel le projet de développement de la commune. En effet, la première partie du document réservée à l'analyse socio-économique reflète la réalité démographique de la commune, mais ne conclut sur aucune orientation ou même sur aucune analyse prospective permettant de fixer des scénarii de développement démographique. C'est donc dans la partie réservée à l'environnement et au paysage que nous trouvons les orientations structurantes en matière de projet spatial. L'analyse débute par un examen de la structure physique de la commune (relief, hydrographie, géologie, pédologie), et se poursuit par une lecture de l'occupation du sol. L'inventaire statistique de l'activité agricole montre une image très pessimiste de cette économie. La surface agricole utile (SAU) est passée de 618 ha en 1970 à 156 ha en 2000 (p.18). Le cabinet d'étude explique ce phénomène par le transfert des sièges d'exploitation hors de la commune, ce qui a été confirmé par plusieurs entretiens effectués sur place. De plus, d'importantes surfaces sont gérées en prairies extensives ou en

²⁵⁴ Cf. le site : <http://www.pompignac.org/>

²⁵⁵ Seuls le règlement et le plan de zonage ont été modifiés.

jachères avec quelques chevaux pour les entretenir. Les paysages ruraux de cette commune s'apparentent peut-être davantage à une « vitrine » d'une ruralité ancienne. Seuls les terrains viticoles et quelques champs céréaliers peuvent témoigner d'un enjeu économique actuel. Cet effet de vitrine est particulièrement présent dans les discours des personnes parlant des paysages.

Dans la partie suivante du chapitre environnemental et paysager, les grandes structures paysagères sont déclinées en classant la commune en deux parties. Tout d'abord, le croissant Nord-Est à Sud, dénommé comme « *un espace rural à caractère viticole, porte de l'Entre deux Mers* » ; puis, le territoire Ouest et Nord-Ouest présenté comme un espace « *à caractère plus urbain* ». Les masses boisées, les micro-vallées et les occupations multiples des sols en font un « *paysage quotidien en mosaïque* » (p.25). Cette mosaïque donne lieu à une interprétation des enjeux du PLU :

- « *le travail de la commune sur le PLU va ainsi consister à « imaginer » le paysage de demain, à prévoir son évolution et à choisir, parmi les différentes images venant à l'esprit, celle qui trouvera l'équilibre entre la nécessaire urbanisation et la gestion du patrimoine environnemental et paysager. Proportions et localisation des différentes occupations du sol possibles vont créer la nouvelle mosaïque communale, garante de la qualité du cadre de vie de Pompignac* » (p.27).

Cette remarque du bureau d'étude constitue une synthèse assez juste de la situation que nous partageons. Le reste du diagnostic vise à identifier les vues panoramiques importantes et les sites sensibles à préserver ou valoriser (route de Touty, façade économique de la N89, vues sur la vallée de la Laurence, vues sur le bourg, lisière du quartier du parc de Cadouin...) (Cf. annexe 28, p.82).

Pourtant, à la lecture du PADD, nous constatons que les orientations paysagères du rapport de présentation sont en grande partie reformulées, ce qui rend difficile la continuité entre les deux documents. Les quelques orientations qui ne sont pas reprises, sont en rapport avec des intentions liées à l'emploi de structures végétales, qu'elles soient à conserver ou à créer.

Mais le paysage n'est pas le seul critère du projet de PLU. Le rapport de présentation comporte une analyse sociodémographique censée fournir les objectifs en matière de développement démographique. Car la population vieillit et l'inventaire immobilier fait état d'un parc à 90% composé de maisons individuelles de 4 pièces et plus. L'inventaire des constructions neuves confirme la très forte spécialisation résidentielle de la commune, puisque aucun logement collectif n'a été construit après 2005 (contre 203 maisons individuelles entre 1992 et 2005). Les analyses du prix de l'immobilier et du foncier (annexe 15, pp.48-49) indiquent, comme nous l'avons déjà dit, une chute récente brutale et atypique des dynamiques de la construction ; différente de celles des autres communes et de l'ensemble du territoire.

La commune prévoit une augmentation au niveau de 3300 habitants à l'horizon 2020, soit 150 habitants de moins que prévu au SD 2001. En s'appuyant sur les anciens droits à construire du POS de 1988, elle identifie une consommation de 11 ha pour 106 logements, soit une densité inférieure à 10 logements/ha (soit 1037m²/habitation). Pour atteindre cette évolution démographique, elle prévoit 170 à 200 logements d'ici 2015. A densité égale, 170 habitations équivalent à 17,629 ha, soit la moitié de ce que la commune a programmé dans son PLU de 2007 (30 à 35 ha pour l'habitat individuel libre – p.42 du rapport de présentation).

En signalant avoir pris en considération l'avis des personnes publiques associées, le document comporte une proposition finale de 54 ha en zone à urbaniser sans intégrer les capacités de construction sur les autres zones (N et U) qui sont conservées depuis le POS de 1988. Cette importante ouverture à l'urbanisation du

territoire communal constitue le point de conflit central qui a mobilisé les personnes publiques associées et les oppositions internes de la commune.

Les modèles de développement inscrits dans le PLU : un sujet de conflit entre acteurs

L'analyse faite par la DDE dans le cadre d'un avis provisoire en 2003 conclut à un potentiel très important de la constructibilité sur le territoire communal et à une contradiction avec les objectifs de la loi SRU. De nombreuses zones N3 et N4 (155 ha concernés), relevant de l'application de l'article R123-8 du code de l'urbanisme, sont rendues constructibles dans le règlement. Celui-ci reste trop souple également sur les zones A. Les pièces fournies à la DDE par la commune sont implicitement perçues comme insuffisamment claires et précises quant à leur cohérence et les conditions d'application des principes fondamentaux des articles L110 et L121-1 du code de l'urbanisme.

Cet avis intermédiaire de l'Etat donne l'occasion à la municipalité de 2003 de revoir son projet de manière importante. Pourtant, dans le cadre de finalisation de la procédure, la commune transmet une version datée de mars 2006, pour laquelle la Préfecture de Gironde émet un avis défavorable pour les mêmes raisons évoquées déjà dans l'avis de la DDE en 2003. Le SYSDAU en tant que « personne publique associée » (SYSDAU, 2006a), a fourni un avis qui reprend les grands points de contradictions soulevées par l'Etat en ajoutant l'appréciation des COS proposés, jugés incompatibles avec l'objectif de préservation de la ressource foncière. L'avis est basé sur la superposition du zonage du PLU avec la carte de destination générale des sols du SD 2001. Les points de conflits avec le SD 2001 apparaissent clairement sur les quatre zones constructibles situées en zone naturelle ou zone agricole, dont l'une d'entre elle consiste en une zone d'activité ne figurant pas dans l'enveloppe permise dans le SD 2001 située sur la commune limitrophe. Une autre zone classée en N3 permet la constructibilité de sols en bordure de voirie. Le SYSDAU met en avant l'incompatibilité avec le SD 2001 sur l'empiètement des zones agricoles classées en AOC par l'INAO. Le principe de sanctuarisation des terroirs viticoles n'est pas respecté dans le PLU.

Ces avis montrent que le PLU de Pompignac ne répond pas aux orientations paysagères du SD 2001 pour les zones agricoles, naturelles ou d'inconstructibilité le long des routes.

L'association de contestation « Mieux vivre à Pompignac » demande donc la réécriture du PLU dès l'ouverture de l'enquête publique en fournissant au commissaire enquêteur une lettre de saisie de six pages complétée par une annexe volumineuse qui dépouille le contenu du PLU soumis à l'enquête. L'association demande à participer à la reconfiguration du PLU, ce qui lui est refusé par le maire²⁵⁶. Elle dénonce:

- « ***Le plan de zonage, qui ouvre à l'urbanisation 51,7 hectares supplémentaires aux zones U et autorise la constructibilité de 89 hectares de zones naturelles (N3 et N4),***
- ***L'augmentation des surfaces à bâtir entrant en contradiction avec la volonté de « maîtriser l'urbanisation future » et de protéger la « mosaïque des paysages pompignaçais »*** (CREHAM, 2007b, p. 2 et 5).

²⁵⁶ Par lettre du maire datée du 26 janvier 2007 et argumentée selon le fait que l'intégration de l'association dans le dispositif de concertation n'est plus possible au risque d'entraîner l'illégalité du PLU, que l'association cherche à nuire à l'action de l'équipe municipale, qu'elle ne s'est pas manifestée dans le cadre de la concertation pilotée par la commune et que le Commissaire Enquêteur qualifie dans son rapport l'analyse de l'association comme étant « ***critique mais parfois sans discernements*** ». Par ailleurs, le maire précise dans sa réponse aux questions de la commission d'enquête, que lors d'un entretien avec le président de l'association, il a constaté que l'argumentaire défendu visait à répondre « ***à la défense d'intérêts particuliers*** ».

Cette contestation rejoint l'avis de l'Etat et de ses services (Association "Mieux vivre à Pompignac", 2006b, p.2). Ce zonage irait dans le sens opposé aux finalités avancées dans le PADD : la volonté de maintenir le caractère rural et ses caractéristiques paysagères.

L'association ajoute l'argumentaire suivant concernant :

- Les quartiers agglomérés, dont les dispositions sont qualifiées d'illégales (Association "Mieux vivre à Pompignac", 2006b, p.2). Leur localisation est également contestée, en contradiction avec plusieurs points du PADD. Par exemple, le quartier du Maine est présenté comme un paysage à valoriser. Ce secteur, pourtant classé en AU1a doit « **assurer le renforcement et le développement des services publics et équipements d'intérêt collectif du centre bourg** » (CREHAM, 2007c, p.20). On y autorise les opérations d'habitat à condition qu'elles portent sur « 8 logements ou 8 lots au moins ». Selon l'association contestataire, « **c'est exactement ce secteur que le zonage du PLU classe en AU1a, où l'on pourra édifier des immeubles R+2 et construire 350 logements agglomérés** » (Association "Mieux vivre à Pompignac", 2006b, p.2). Elle donne pour exemple le lotissement chemin de Saint-Paul et, avec beaucoup d'ironie, les auteurs ajoutent « **Allez voir. On pourra faire bien pire encore avec le nouveau règlement. Ce sera effectivement un paysage remarquable** » pour critiquer l'ouverture à l'urbanisation (2006b, p.3).

En conséquence, l'association préconise de réaliser un nouveau zonage selon les besoins réels de la commune ; de réintroduire entre autres, une « **superficie minimale des terrains constructibles** » et de « **dynamiser le centre bourg au travers de sa requalification et de l'implantation d'équipements/commerces/services** » (CREHAM, 2007b, p.2). Or, le PADD entend stimuler « **l'activité commerciale du centre bourg élargi en deux sites proches et complémentaires** » (CREHAM, 2007b, p.9). Il entre ainsi en contradiction avec son propre objectif de « dynamiser le centre bourg » en affirmant une centralité. Ce qui donne à l'association l'envie de citer Pascal qui présente l'univers comme « **une sphère infinie dont le centre est partout, la circonférence nulle part** » (Association "Mieux vivre à Pompignac", 2006b, p.5) : elle dénonce ainsi le choix du PADD et du règlement de « vider » le centre et d'aller contre sa requalification.

Le PLU de Pompignac apparaît ainsi selon plusieurs personnes publiques associées comme un document d'urbanisme incohérent et imprécis, en contradiction avec les objectifs qu'il avançait.

V.3.2 - Le projet communal de 2007 : de l'ambiguïté à l'absence d'intentionnalités paysagères

Les éléments de cadrage du PLU de 2007 permettent, sans carte, de situer la commune de Pompignac par rapport au territoire plus large de la Gironde (CREHAM, 2007b, p.1). Cette partie fait mention du « Schéma Directeur de l'agglomération bordelaise et de la Communauté Urbaine de Bordeaux ». L'analyse détaillée est fournie en annexe 31 (pp.85-86). Le PADD contient huit « objectifs cadres » qui ont été définis par la municipalité. Ils sont abordés selon six thématiques:

- Le thème de l'urbanisme (p.3), la protection de l'environnement et la mise en valeur des paysages (p.5), l'habitat (p.7), l'économie (p.9), les équipements et les services publics (p.10), les déplacements urbains et les infrastructures de transport (p.11).

Dans sa troisième partie, huit objectifs cadres ont été définis:

- « **Trouver un projet en cohérence intercommunale et en phase avec le SDAU,**
- **Mettre en place un maillage des espaces publics/verts/cheminements/loisirs,**
- **Marquer les entrées de bourg,**
- **Dynamiser le centre bourg au travers de sa requalification et de l'implantation d'équipements/commerces/services,**
- **Développer la partie Sud du bourg,**
- **Intégrer la ou les zones d'activités dans le paysage,**
- **Maîtriser l'urbanisation future (construction, architecture, typologie, surfaces, implantation, ...),**
- **Maîtriser les réseaux ».**

Cependant, en fonction de la définition de la notion d'« objectif » que nous avons adoptée dans notre démarche d'évaluation et notre analyse sémantique (cf. p. 131), ce ne sont pas là des objectifs mais bien des finalités. En effet, il s'agit de situations idéales et qui motivent l'action de la politique publique (« **trouver un projet en cohérence intercommunale et en phase avec le SDAU** », « **maîtriser l'urbanisation future** », etc. (CREHAM, 2007b, p.2). Le caractère imprécis des formulations employées ponctue le PADD. On y parle de « volonté » de faire tel ou tel aménagement, sans précision :

- « **volonté de mise en valeur du patrimoine architectural (moulins, sources...) et paysager (ripisylve, prairies);**
- **volonté d'aménager un sentier de découverte associé à la vallée »** (CREHAM, 2007b, p.5).

Le PADD fait preuve de bonnes intentions mais garde un caractère imprécis qui peut remettre en question ces « volontés ». Ce caractère de formulation imprécis peut parfois renvoyer le lecteur au Règlement. Prenons l'exemple de la page 4, au sujet des secteurs d'habitat éloignés : « **le développement de ces quartiers, hors du schéma d'assainissement et dans des secteurs paysagers sensibles, doit être limité et maîtrisé de manière à préserver la qualité environnementale et des paysages** ». Le PADD ne dit pas comment parvenir à ce résultat de manière opérationnelle, mais nous renvoie aux « dispositions réglementaires » : ici, il y a cohérence dans la formulation. En effet, toujours avec ce même exemple, il est écrit dans le paragraphe suivant « cela se traduira dans les dispositions réglementaires par une très faible densité et des distances d'éloignement entre les constructions et par rapport aux voies ». Si l'on se reporte au chapitre 7 du Règlement relatif aux dispositions applicables en zone N3, qui correspond à ces secteurs d'habitat éloignés, il est effectivement précisé :

- à l'article 6 du Chapitre 7 « **Implantation des constructions par rapport aux voies et aux emprises publiques** » et que « **Toute extension ou construction nouvelle devra être implantée à une distance minimale de 30 m de l'axe des voies publiques ou privées** ».
- à l'article 7 « **Implantation des constructions par rapport aux limites séparatives** » : « **La distance comptée horizontalement de tout point d'un bâtiment au point le plus proche des limites séparatives doit être au moins égale à 25 m.** »
- à l'article 8 « **Implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même unité foncière** » : « **Deux constructions non contiguës doivent être édifiées l'une par rapport à l'autre à une distance au moins égale à 6 m.** »

- à l'article 9 « *Emprise au sol* » : « *la surface maximale d'emprise au sol des constructions (annexes bâties comprises) par rapport à la surface du terrain ne peut excéder 10%* ».

Nous constatons un chaînage cohérent de l'argumentaire sur cet exemple, mais les propositions du PADD et du règlement ne le sont pas. Les distances entre les habitations, l'éloignement vis-à-vis des dessertes de voiries ne suffisent pas à protéger le paysage tel que cela est motivé dans le PADD. Les propositions et leurs règles d'application renvoient à un modèle d'urbanisation propice au mitage. Dès 2001, les orientations paysagères du PLU en projet contiennent sur la partie Nord-Est une orientation intitulée « *secteur résidentiel dont la qualité architecturale n'exclut pas l'effet de mitage* »²⁵⁷. La même carte de synthèse des orientations paysagères contient une orientation visant à développer le front bâti très largement sur toute la partie Sud du centre bourg.

Ces orientations troublent la compréhension du PADD car elles ne correspondent pas à la mise en application de ses grandes intentions, mais conduisent plutôt au développement de l'étalement urbain par le mitage. Cette carte de 2001 contient pourtant des orientations paysagères intéressantes qui vont bien au-delà des attentes du SD 2001 : la mise en valeur du franchissement du cours d'eau « La Laurence », la suppression des points noirs, la préservation des points de vues remarquables et emblématiques, et la valorisation du parc du vallon de la Capéranie et ses liaisons inter quartiers. Ces éléments sont confirmés en 2007 avec une carte des espaces verts et des continuités piétonnes au cœur de Pompignac.

Identification des orientations paysagères du SD 2001 dans le PLU de Pompignac (PADD de 2007)

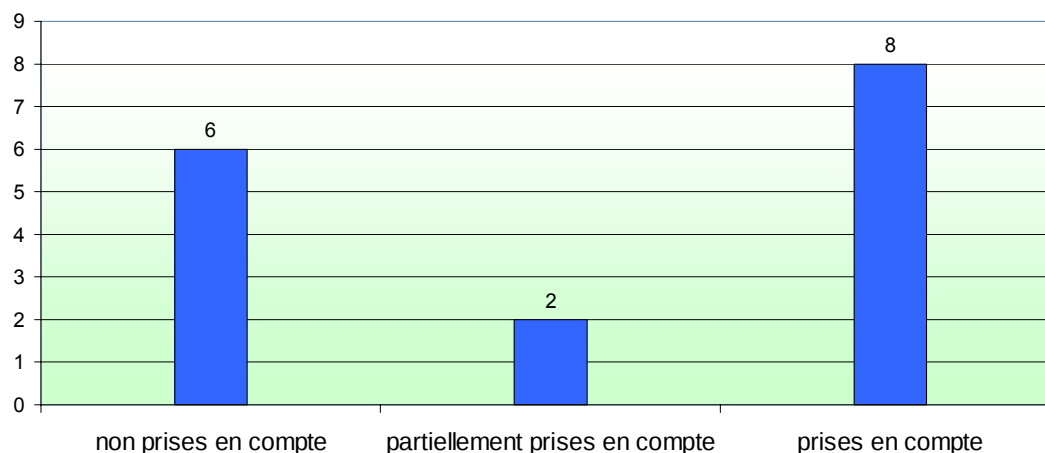


Figure 75 : Evaluation quantitative des orientations paysagères du SD 2001 intégrées dans le PADD du PLU de Pompignac – D. Labat - 2010.

Cet ensemble de pièces disjointes et produites dans des temporalités multiples comporte deux logiques de conception d'un document d'urbanisme. La première réside dans le souhait de construire un document répondant aux obligations réglementaires sur le plan formel. Le PADD, même succinct et sans aucune illustration graphique, comporte les fondamentaux du code de l'urbanisme. Un volet paysager et environnemental est présent avec des éléments de diagnostic aisément partageables quand on a parcouru la

²⁵⁷ Etude paysagère du PLU de Pompignac – Carte de synthèse des orientations paysagères – CREHAM – 2001.

commune. Mais le passage des finalités aux objectifs dits « opérationnels », montre une deuxième logique : la maîtrise de l'argumentaire au service d'intentions différentes. Les informations fournies dans le règlement ne traduisent pas le PADD fidèlement.

V.3.3 - Les pièces opposables du PLU : l'apprentissage de la démarche paysagère

L'analyse de la définition du projet dans les pièces opposables selon les dates de conception montre une évolution positive. Cependant, les orientations paysagères ne sont pas suffisamment définies pour constituer un outil de médiation et de sensibilisation.

V.3.3.1 - Les orientations d'aménagement : l'absence de projet

Suite au changement de municipalité, de nouvelles stratégies se construisent pour renverser les objectifs du PLU initial. Des orientations particulières d'aménagement²⁵⁸ complètent le PLU et comprennent « ***un schéma d'orientation des itinéraires piétonniers et cyclables à l'échelle du territoire communal*** », et des « ***orientations pour les voies nouvelles et la préservation des espaces de coupures vertes et l'implantation des bâtiments dans les secteurs AU*** » (CREHAM, 2007d).

Le schéma d'orientation des itinéraires piétonniers et cyclables présente un maillage ambitieux drainant quasiment toute la commune. Les orientations pour les voies nouvelles sont traduites par deux croquis illustrant les ambiances paysagères sur l'entrée Est du bourg en traversant la Laurence, et sur l'entrée Ouest de la commune sur le secteur de la plaine des sports. Cependant, ces croquis ne sont pas accompagnés d'une description, même sommaire, des réelles conditions de mise en œuvre pour atteindre ces objectifs de qualité paysagère. Deux cartes présentant les zones à urbaniser (zone AU1 Nord et zone AU1 Sud) permettent de localiser le foncier concerné par les espaces boisés classés à conserver, les circuits piétons à conserver ou à créer, et les emplacements réservés. La carte est disponible en annexe 28 (p.82). La zone urbanisable au Sud du bourg représente un foncier très important qui doit changer à terme la configuration du site et empiète largement sur le secteur d'extension urbain à organiser, défini dans la carte de synthèse des orientations paysagères du SD 2001. Malgré les intentions de protection des vues panoramiques depuis le rue centrale de la mairie en direction de la vallée de la Laurence, aucune prescription spatiale n'est introduite dans le PLU pour tenter d'en garantir l'effectivité.

²⁵⁸ Les planches graphiques sont disposées en annexe 27, p.81.



Photographie 5 : Les terrains urbanisables fleurissent au sud sur les secteurs de Saint-Paul et de Brondeau. Cliché : D. Labat-2011.

V.3.3.2 - Les règlements du PLU 2007 et 2010 de Pompignac : de la rente foncière à la maîtrise des paysages

Les principales remarques concernant le règlement de 2007 ont déjà été soulevées dans les parties précédentes afin de retracer la dimension conflictuelle entre les acteurs, mais surtout pour démontrer les incohérences entre les orientations du PADD et la transcription spatiale et réglementaire du modèle de développement choisi. Si les intentions du PADD privilégient les grands objectifs du code de l'urbanisme tel que la préservation des paysages, un mode de gestion économe du foncier, etc. ; nous constatons que le règlement distille des droits à construire qui vont à l'encontre de ces intentions. Tout d'abord, dans un cadre d'application des orientations paysagères, il permet la constructibilité nouvelle sur des zones N réputées protégées au titre de leur qualité environnementale et paysagère. Malgré les très faibles densités proposées (10% de la parcelle, ce qui revient à la densité observée lors des dernières années de construction), et le recul de 30 mètres imposé au droit de la voirie de desserte, il existe un décalage important entre les orientations de protection et la réalité physique d'application du règlement. Par ailleurs, les zones AU1 ne disposent dans ce règlement que de prescriptions classiques liées aux gabarits des édifices, qui ne permettent pas de garantir l'effectivité des orientations du PADD.

La version 2010 a été corrigée en lien avec les modifications apportées au plan de zonage disponible en annexe 29 (p.83). Ces modifications portent sur les nouvelles attributions de zonage. La partie Sud du bourg, initialement largement prévue pour l'urbanisation, est très nettement diminuée pour ne conserver qu'une partie destinée au renforcement de la centralité du bourg par un programme d'équipements collectifs et classé en zone AU. Cependant, il ne s'agit pas d'une suppression du reste de la zone AU1 de 2007, mais d'une modification partielle de son classement et de son périmètre. Ce dernier est plus restreint, mais il est transformé en zone Ub (de moyenne densité avec un COS de 0.25), Ud1 (faible densité avec un COS de 0.1) ou Ue (destiné à accueillir des équipements d'intérêts et de services publics, ou des résidences pour des personnes âgées avec un COS de 0.3) en continuité des typologies urbaines des quartiers concernés. Il ne s'agit pas d'une transformation radicale du projet de 2007, mais d'une évolution permettant de reconduire les typologies urbaines actuelles dans une perspective moins importante que la version de 2007. Deux autres

modifications importantes sont apportées : la première consistant à déplacer le potentiel économique urbanisable sur le secteur du « Clouet » à l'extrême pointe Nord-Ouest de la commune sur le lieu-dit « maison neuve » en bordure de la N89. Le projet contesté par les personnes associées sur le secteur du « Moulin de Fayet » est abandonné pour revenir à un classement en zone N3. La zone AU2 (ancienne parcelle NB) en bordure de la route de la Poste est supprimée et classée en zone agricole. Enfin, les zones N3 ne sont plus urbanisables, sauf les zones N3c qui sont localisées à la parcelle et répondent à une logique de dent creuse ou de continuité bâtie.

Cette modification lancée à l'été 2009 est approuvée depuis avril 2010, et correspond à une correction d'urgence d'une situation qui n'est pas acceptée en l'état avec la version 2007. La commune a lancé une procédure de révision début 2010 qui vise à refonder entièrement le PLU, afin d'y apporter tous les changements que la procédure de modification n'a pas permis de réaliser.

V.3.4 - Conclusion sur le PLU de Pompignac

Le changement de municipalité renouvelle le cadre de l'action publique et fait du PLU un objet de convoitise et d'appropriation territoriale cohérent avec des représentations néo rurales des paysages.

Le SD 2001 contient une « trame verte » que le PLU de Pompignac intègre sous l'appellation de « *parc inter quartier* ». Ce dernier s'appuie sur les grands axes verts de la commune, tels que la vallée de la Laurence et le Parc de la Capéranie. Il s'inscrit dans la continuité du SD 2001 et la nouvelle municipalité envisage de la renforcer selon un principe de ceinture verte.

Le PLU de Pompignac ne reprend pas complètement les orientations liées aux voies de desserte. Il se concentre sur le développement de nouveaux quartiers d'habitat et la requalification du centre bourg. Il aborde ainsi au travers de ces préoccupations, la question des voies de desserte (cf. aménagement de carrefours sécurisés, RN 89 et zones d'activités).

Cependant, les attentes exprimées par le PADD sur l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur le long de la route de la Poste s'opposent ouvertement aux prescriptions du SD 2001: « ***Néanmoins, l'incompatibilité actuelle de cette volonté avec le SDAU amène la commune à prévoir, dans le cadre de la prochaine révision du SDAU, la demande d'inscription du secteur route de la Poste en zone urbanisable à vocation d'activité pour le futur SCOT. Dans l'attente de la prise en compte de cette demande, cet objectif ne trouve pas de traduction réglementaire*** » (p.9). Ici, l'opposition avec le SD 2001 est clairement exprimée. La modification a permis de corriger cette incompatibilité.

D'une manière générale, les orientations du PLU de Pompignac s'inscrivent dans la continuité du SD 2001 (Cf. annexe 31, pp.85-86). Sans reprendre les mêmes termes et les mêmes concepts, les grandes idées de développement de la commune sont en cohérence avec le projet intercommunal du SYSDAU. Un certain nombre d'écarts ont cependant été relevés. Afin de travailler cette cohérence, il renvoie aux avis de la Chambre d'Agriculture et de l'INAO (classements des sols identifiés en espaces naturels à protéger).

Cette cohérence et cette compatibilité entre les deux documents ne se sont pas réalisées sans difficulté, puisque les deux orientations majeures du SD 2001 sur le territoire de la commune n'étaient initialement pas mises en œuvre. Dans le cadre de son intervention en tant que personne publique associée, le SYSDAU a pu

faire valoir ses intérêts avec l'appui de l'INAO et de la Chambre d'Agriculture, essentiellement sur le principe de protection des espaces viticoles. L'application du concept de « campagne maîtrisée » est pourtant remise en question par le règlement approuvé de 2007, car ce concept souffre d'un manque de traduction spatiale et contextuelle, rendant difficile son évaluation approfondie. L'Etat a également, de son côté, fait procéder à une modification du contenu du PLU. Cependant, nous pouvons constater un certain entêtement de la municipalité précédente, qui a fait évoluer le document dans ses dimensions les plus pénalisantes sur le plan juridique. Nous constatons une insuffisance avérée dans ce document sur plusieurs points :

- Le décalage entre les intentions du PADD et le règlement. Ce décalage se joue sur l'appréciation qualitative des orientations de type finalité du PADD et l'application réglementaire du zonage qui ne les traduit pas sur le plan spatial et physique. Le dispositif proposé dans la version du PLU de 2007 permet une consommation importante des sols sans pour autant disposer d'un outil de régulation ou de programmation. Les résultats peuvent donc être contraires aux orientations politiques du PADD.

- Les différentes parties du document ne traduisent pas de projet de paysage, bien que le paysage soit présent dans toutes les pièces du PLU. L'intention marquée pour la protection environnementale et paysagère doit, par essence et logique d'action, se concrétiser dans les parties réglementaires et prescriptives du PLU. Leur absence conduit à considérer que les intentions initiales ne sont pas réellement fondées, et que la partie réglementaire sert un autre projet sous couvert des bonnes intentions initiales. Ce constat peut être le résultat, soit d'une démarche volontaire de l'équipe précédente, soit d'une méconnaissance des procédures de planification et de leur logique d'action et d'un pilotage défectueux du bureau d'étude, soit d'un défaut de compétence ou de savoir-faire du bureau d'étude. Nous ne disposons pas d'éléments suffisants pour trancher entre ces hypothèses. Cependant, compte tenu de l'analyse des pièces et des références du bureau d'étude, nous penchons pour un mélange des deux premières hypothèses.

Les évolutions constatées depuis 2008 avec la nouvelle mandature montrent les enjeux et les conflits qui s'exercent lorsque les modes de développement privilégiés sont antagonistes. La lecture des courriers de l'association « Mieux vivre à Pompignac » ainsi que les conflits au sein de l'équipe municipale actuelle sont les témoins d'une situation qui perdure.

Les tableaux démographiques des CSP et de l'immobilier en annexe 15 et 16 (pp.44-52), montrent une très forte spécialisation de la commune selon le schéma d'une population résidentielle assez âgée, aux revenus nettement supérieurs à la moyenne au sein du SYSDAU. Le profil de cette commune s'apparente à une dynamique de ségrégation dans laquelle l'effet « Nimby » semble atteindre son paroxysme. A partir de 2005-2006, nous distinguons une très forte rupture sur le plan de l'immobilier avec un mécanisme d'arrêt des transactions foncières et immobilières puisque le prix des biens immobiliers baisse de 12% et celui des transactions foncières stagne, alors que les valeurs sur le reste du territoire continuent leur ascension.

A la lecture du PLU de 2007 et de ses modifications de 2010, nous constatons la confrontation sur ce territoire de deux modèles de développement contradictoires qui sont au cœur des conflits en matière de planification. Deux visions de l'évolution du territoire communal se distinguent.

- La première privilégie un développement socio-économique important, souhaité ici par une population originaire de la commune, car ce développement est aussi synonyme d'un gage de rente à une époque où l'agriculture ne promet plus rien.

- La deuxième vision oriente une évolution beaucoup plus mesurée et construite sur le prolongement des attentes d'une partie de sa population plutôt récente. Car il s'agit de préserver une des valeurs essentielles des néo-ruraux, que sont le paysage et le cadre de vie de la commune. Ici, le paysage est un décor que les acteurs veulent préserver. Ces acteurs, conscients de l'enjeu du PLU, se sont mobilisés pour inverser la première vision et proposer la leur, même si leur démarche a entraîné un lourd conflit.

La nouvelle version du PLU est plus cohérente vis-à-vis du SD 2001, car elle propose une traduction plus aboutie des orientations du SD 2001.

Une partie des conflits provient de certaines absences d'orientations du SD 2001 : la carte de charpente paysagère présente seulement deux orientations (la vigne et les fils de l'eau), tandis que la carte de destination générale des sols permet une orientation de développement d'une zone urbanisable très large au Sud du bourg, dans laquelle la municipalité précédente a pu s'engouffrer. Alors que Pompignac fait partie des communes fragiles, car situées sur des espaces de transition à forts enjeux, le SD 2001 présente ici des limites dans la définition des orientations, ce qui conduit par défaut de régulation des documents de normes supérieures, à un arbitrage au niveau communal avec toutes les situations de conflits que cela peut provoquer.

Cette situation conflictuelle n'est pas prête de s'éteindre puisqu'une association a été créée (RAPP²⁵⁹) pour contre carter les actions de la municipalité en place et par là même, s'opposer à l'association «Mieux vivre à Pompignac»²⁶⁰ qui a initialement renversé la municipalité précédente. Ces tensions sont perceptibles jusque dans les réunions du conseil municipal où opposants et équipe en place se livrent à des joutes verbales mises en ligne sur You Tube²⁶¹.

Nous constatons également un déficit important dans les modes de construction des projets de PLU. Les bureaux d'étude sont sollicités pour répondre explicitement aux attentes des pouvoirs communaux et subissent de fortes pressions limitant leur capacité de conception. Après avoir rencontré des représentants du conseil municipal, il s'avère que la traduction d'une stratégie d'intervention sur les paysages est envisagée dans un double objectif:

- la construction d'une réflexion approfondie pour définir une politique paysagère (reconnaissance de la qualité des paysages, identification des protections nécessaires, options de valorisation, etc.);
- la construction d'un argumentaire stratégique, permettant de légitimer les objectifs du conseil municipal et d'inscrire cet argumentaire dans les fondements du projet de PLU.

La contrainte présentée par l' élu réside dans le financement de l'étude et dans le choix d'un prestataire qui répondrait aux deux exigences. La question de la place de la population dans ce dispositif n'est pas présentée comme une condition préalable.

La situation de Pompignac nous rappelle les différentes théories de zonage que nous avons présentées selon les travaux de Gabriel Lecat. Lors du changement de municipalité, les stratégies foncières sont passées d'un zonage basé sur la théorie de la capitalisation dans le cadre d'une ouverture massive des zones à urbaniser, à un zonage d'exclusion, qui bloque l'ouverture des droits à construction. L'observation des liens entre la fiscalité du zonage et les stratégies internes des responsables communaux nous semble une piste de réflexion à ne pas négliger. Ainsi, le lien entre le paysage et l'économie foncière est ici très important. Il configure les

²⁵⁹ «Réfléchir et Agir Pour Pompignac». Cf. <http://www.rapp-pompignac.com/RAPP/Bienvenue.html>

²⁶⁰ Cf. <http://www.pompignac.org/index.html>

²⁶¹ <http://www.youtube.com/watch?v=xvKMz98XPtw&feature=related>

stratégies locales et influence fortement les comportements des acteurs dans la conduite des documents d'urbanisme. Dans ce cas précis, l'évaluation de la politique paysagère et en particulier la compatibilité entre les échelles communales et intercommunales, constitue en quelque sorte une évaluation des modèles de développement en jeu dans une société locale.

Conclusion du chapitre V

Les problèmes de cohérence et de compatibilité entre le SD 2001 et les PLU apparaissent essentiellement lorsque le SD 2001 n'est pas suffisamment renseigné et favorise des réinterprétations des concepts et des orientations au niveau local.

Les PLU affirment leur compatibilité partielle avec le SD 2001 dans les PADD, mais beaucoup moins dans le règlement. La traduction des orientations n'est pas justifiée, explicitée ou retraduite selon une démarche de projet dans laquelle le règlement et le zonage constituent un levier d'action foncier réglementaire.

Seules les grandes orientations de niveaux finalités ou buts sont bien intégrées dans les PLU. Leur définition large convient à une reprise discursive au niveau du PADD. De nombreuses orientations qualitatives du SD 2001 ne sont cependant pas traitées dans le règlement, le zonage et les prescriptions des zones 1AU ; car leur définition n'entre pas dans le champ d'action de ces pièces du PLU.

Ces orientations du SD 2001 sont parfois trop précises pour être adaptées à toutes les situations communales. De fait, comment en évaluer la portée si elles ne possèdent pas un caractère territorial précis (localisation des problématiques, objectifs de leurs traitements attendus dans les PLU, etc.) ? Si c'est le cas, ne faut-il pas alors disposer d'une pièce de « projet spatial » permettant de déterminer la prise en compte de ces orientations ? Sinon, quel crédit accorder aux orientations du SD 2001 ?

Si le SD 2001 ne peut contenir des orientations opérationnelles au niveau du règlement et du zonage (ce qui semble évident pour des raisons de pertinence des solutions au niveau local particulier), ne faut-il pas tendre vers une politique de paysage dans le SCOT, basée sur une déclinaison d'objectifs à atteindre dans les PLU (démarche, méthode, résultats, etc.) ?

Les PLU qui sont élaborés à partir d'études de définition des enjeux paysagers sont plus complets et pertinents dans les propositions qu'ils contiennent. Il existe un transfert à cette échelle entre les attentes et les besoins locaux en matière de reconnaissance des valeurs paysagères avec les orientations du SD 2001. L'application de la politique paysagère du SD 2001 doit alors être perçue à l'échelon du PLU comme un croisement pertinent des perceptions locales avec les grands enjeux paysagers intercommunaux. Les outils pour répondre à cet objectif méthodologique et de gouvernance du projet local sont multiples :

- Les études locales spécifiques et partenariales avec les populations afin de définir les évolutions attendues ou à atteindre, et que le PLU pourrait prendre en charge, en cohérence avec les orientations du SD/SCOT.
- Les chartes de paysage comme outil de déclinaison projectuel du SD/SCOT à l'échelle locale permettant une connaissance plus fine des enjeux et la déclinaison d'orientations que le PLU prend en charge.
- Une démonstration de la compatibilité entre le SD 2001 et les PLU sous forme de graphe d'objectifs, complétés d'informations relatives à des orientations paysagères qualitatives ne pouvant être incluses dans les pièces écrites classiques (plan de zonage, règlement) ; et assorties d'indicateurs, des moyens et leviers d'action, programmes, etc.

En fonction des situations, il existe des remises en question des orientations paysagères du SD 2001 à l'origine de conflits. Elles se retrouvent principalement à deux niveaux :

- La remise en question explicite d'orientations majeures, telle que la préservation mécanique et systématique des terroirs viticoles. Certaines communes réfutent le respect obligatoire au niveau de la parcelle de cette orientation, qui peut être vécue comme un frein à la réponse aux préoccupations particulières locales. Il peut s'agir de pétitionnaires sollicitant un changement de destination des sols ou de communes qui doivent trancher entre la protection du vignoble et la protection des bois plébiscitée par la population qui y voit un symbole de nature et d'identité locale.
- La remise en question du SD 2001 qui, de manière globale, s'impose aux arrangements locaux et aux perceptions contradictoires de l'évolution des communes. En fonction du renouvellement des élus communaux, il existe des disparités culturelles en matière de planification ou tout simplement une perte de mémoire de la genèse du SD 2001 et de sa légitimité. Les valeurs et le sens qui animent les opérateurs divergent et conduisent à des blocages. Entre l'affirmation d'une réponse donnée aux pétitionnaires individuels et la mise en œuvre d'un projet collectif d'aménagement du territoire, l'élaboration du PLU constitue une étape de débat et de résolution des conflits. C'est à ce niveau que la réinterprétation de la règle et des normes bat son plein.

Pour autant, nous observons que les zonages déterminant les zones d'urbanisation futures du SD 2001 permettent de limiter les tentations de construire n'importe où, n'importe quoi et n'importe comment. C'est alors sur les dispositions des zones déjà urbanisées ou sur les autres zones N que les détails jouent une grande importance. Car des dispositions réglementaires permettent parfois aisément de construire et favorisent ainsi le phénomène de mitage. Les règles de construction étant incomplètes, la qualité architecturale des nouvelles constructions ou des extensions peut nuire alors à la qualité des paysages.

Nous constatons également que les procédures de révision et de modification constituent une étape essentielle dans la transmission et la bonne application des orientations du SD 2001. Pour le SYSDAU, c'est un enjeu et une activité stratégique dans le suivi du SD 2001. Il apparaît que le niveau de compatibilité entre SD 2001 et les PLU dépend beaucoup de la qualité de définition des orientations du SD 2001.

En résumé, dans les trois communes, la transposition des orientations paysagères du SD 2001 dans les PLU est entreprise d'autant plus facilement que les principes ont une résonance locale et sont facilement applicables de manière opérationnelle. Dans les trois cas, la notion de paysage qui est utilisée correspond à la fois à celles d'aménagements paysagers urbains (espaces publics), et à celle de recherche de la qualité visuelle des paysages ruraux et boisés. A Saint-Médard en Jalles, le SD 2001 est fidèlement traduit dans le PLU, mais sans éviter une dilution des intentions paysagères dans le projet territorial. A Léognan, l'application du SD 2001 conduit à des tensions par une difficile gestion des équilibres paysagers entre espaces boisés, viticoles et urbains. La commune dispose de peu de souplesse pour réaliser son PLU. Elle mobilise alors l'outil « charte paysagère » pour tenter une renégociation des orientations du SD 2001 à l'occasion de sa révision en SCOT. Enfin, à Pompignac, la traduction du SD 2001 dans le PLU dépend de la sortie d'un conflit ouvert entre les habitants (conservateurs des paysages existants et promoteurs du développement communal). Cette situation est en partie liée aux larges enveloppes d'urbanisation du schéma directeur.

Chapitre VI - Les perceptions locales de l'action publique sur les paysages

Nous avons précisé l'intérêt de la démarche visant à identifier une éventuelle corrélation entre les orientations paysagères du SD 2001 et les attentes du public dans les deux premiers chapitres. Cet objectif s'inscrit non pas dans une vérification particulière de cette adéquation du fait de l'absence initiale d'une quelconque démarche de définition de ces attentes, mais dans l'objectif d'identifier un éventuel lien. Nous souhaitons aborder ainsi une des étapes complexes de la définition du paysage dans le champ de l'immatériel, en étudiant les représentations et les perceptions des habitants du territoire d'étude. Les travaux sur ce sujet que nous avons analysés dans les deux premiers chapitres témoignent de la complexité que représente cette étape d'identification. Nous avons cependant souhaité l'aborder pour tenter de répondre à une question majeure dans notre recherche selon la définition du paysage de la Convention européenne du paysage ²⁶²:

- la politique paysagère du SD 2001 répond-t-elle aux préoccupations de la population concernée ?

Il s'avère que l'action publique paysagère est très peu connue et comprise par les populations. Les documents d'urbanisme n'apparaissent pas alors comme des outils de mobilisation sociale.

VI.1 - Une enquête auprès de la population du territoire du SYSDAU

Le potentiel participatif de la population est interrogé par l'intermédiaire d'une enquête dite grand public. La pertinence entre les orientations paysagères et les attentes du public est ainsi définie dans une forme virtuelle et expérimentale de concertation.

VI.1.1 - Objectifs et modalités d'élaboration de l'enquête

Pour identifier cet éventuel lien, nous avons proposé aux acteurs du SYSDAU une enquête destinée au grand public via le média Internet. Le SYSDAU dispose d'une plateforme Internet de communication qu'il gère depuis de nombreuses années. Il s'agit de la porte d'entrée la plus logique et légitime pour mettre à disposition cette enquête. Le choix de la méthode d'enquête via Internet est à considérer dans un contexte de territoire interrogé de 91 communes sur un bassin d'environ 800 000 habitants.

La construction de l'enquête s'apparente davantage à un sondage plutôt qu'à une enquête sociologique construite sur la base d'un échantillonnage adapté. En effet, nous avons pris le parti d'identifier ce lien éventuel sur la base d'une population répondante volontaire et non construite selon un échantillonnage respectant les règles académiques de représentativité démographique. Notre projet d'évaluation s'inscrivant dans le cadre

²⁶² Pour mémoire : « le paysage est une portion de territoire telle que perçue par ses habitants » - CEP – 2000.

d'action du SYSDAU, nous proposons de construire ce sondage selon les mêmes règles qui régissent le contact avec la population :

- un accès le plus large possible couvrant potentiellement tout le territoire d'action,
- la possibilité donnée à l'habitant de participer au sondage au même titre que les étapes de concertation ou d'enquête publique habituelles,
- une enquête basée sur le volontariat des habitants intéressés par les questions liées au paysage et désireux de donner leur avis.

Selon ces trois critères, nous pouvons constater que le sondage possède en lui-même de nombreux barrages tels que la non représentativité de la structure de la population, le potentiel théorique d'accès à une connexion Internet, et le biais institutionnel de la porte d'entrée du SYSDAU par son site internet. Cependant, le choix de la construction du sondage présente aussi des avantages qui nous ont paru répondre à nos préoccupations quant à notre objet de recherche :

- l'inscription du sondage dans un portage institutionnel tel que celui des acteurs. Le SYSDAU a conçu la politique paysagère et propose en conséquence une procédure destinée à en assurer le suivi. Le geste, même mineur, possède un contenu politique vis-à-vis du public et nous souhaitons observer les résultats obtenus par ce type de vecteur opérationnel ;
- le média Internet permet un accès optimisé auprès de la population dont le territoire métropolitain est relativement bien pourvu : il permet une diffusion large et un accès à tous ;
- la dimension anonyme du sondage et la souplesse de gestion de son temps de réponse permettent d'éliminer le biais de la méfiance vis-à-vis des institutions et d'y répondre sans contrainte de temps.

VI.1.1.1 - Construction du questionnaire

Le sondage est construit selon l'objectif de mise en relation entre les finalités et les buts de la politique paysagère du SD 2001 et les représentations des répondants. Le questionnement qui motive notre démarche est le suivant :

- les problématiques des acteurs du SD 2001 sont-elles représentatives de celles de la population ?
- Les orientations générales de la politique paysagère répondent-elles aux attentes de la population ?

Ces deux questions synthétisent les principes de pertinence et de cohérence de l'action vis-à-vis de la population. Le contenu du questionnaire est fourni en annexe 32 (pp.87-94). Il contient l'ensemble du questionnaire sans préciser les chaînages de l'enquête mise en ligne.

Le schéma de la figure 76 illustre les parties du SD 2001 qui sont exploitées pour vérifier la concordance entre l'identification des enjeux et les propositions paysagères vis-à-vis de la population.

structure document	contenu sommaire	typologie d'évaluation	méthode	outil
1ère partie	Pourquoi réviser le Schéma directeur ?	utilité de la politique	rapport au paysage et échelle de formulation	classeur excel
2è partie	Les atouts à valoriser et les problèmes à résoudre	identification des besoins, pertinence des orientations	rapport au paysage et échelle de formulation	classeur excel
3è partie	Les objectifs retenus	pertinence et cohérence	rapport au paysage et échelle de formulation/Comparaison PLU	classeur excel
4è partie	Les principes généraux d'aménagement	cohérence - impact - moyens	théories d'action et impacts?graphes d'objectifs	classeur excel
4.1	- hypothèses d'évolution démographique	analyse impact sur droits à bâtir	données A'urba (analyse de la cohérence)	classeur excel
4.2	- orientations stratégiques	analyse politiques sectorielles - cohérence - impact indirect (+ théorie d'action sur orientations paysagères)	interprétation potentialité de l'orientation (matériel et immatériel)	classeur excel analyse spatiale
4.3	- les conditions de mise en œuvre du développement urbain et les contraintes	analyse politiques sectorielles - cohérence - impact	interprétation potentialité de l'orientation (matériel et immatériel)	classeur excel
5è partie	Contenu et mise en œuvre	analyse des moyens et des méthodes de conduite de l'action	analyse qualitative - interprétation	analyse documentaire

Figure 76 : Schéma illustrant les parties du document sur lesquelles le sondage est basé pour construire le questionnaire – D. Labat - 2008.

Le questionnaire est construit selon les objectifs suivants :

- La caractérisation des définitions du paysage que nous avons choisi de distinguer selon deux approches, l'une ouverte et sémantique en demandant trois mots pour le définir ; et l'autre semi fermée en proposant les définitions identifiées par Yves Luginbühl (Luginbühl Y. et Toublanc M., 2004a; Luginbühl Y. et l'équipe du SINP, 2008) dans le cadre de ses travaux sur la perception du paysage.
- Un inventaire des sites préférés pour identifier sur le territoire d'étude la part consacrée à ces sites préférentiels par les acteurs dans le SD 2001.
- L'identification des grands paysages pour vérifier s'ils correspondent à ceux identifiés dans le SD 2001. Nous voulons vérifier si la délimitation des paysages du SD 2001 correspond à celle de la population.
- La qualification des valeurs et des symboles de ces entités paysagères, qu'elles soient proposées dans le questionnaire ou bien proposées par les répondants.
- L'identification des problématiques paysagères en interrogeant la perception de leur évolution (cause et conséquence).
- L'identification des perceptions à l'échelle communale pour vérifier si les perceptions sont concordantes entre les échelles d'action.
- L'identification des personnes sondées selon les critères habituels des enquêtes sociologiques (genre, âge, catégorie socioprofessionnelle, lieu de résidence).

- Des critères supplémentaires ont été ajoutés en lien avec leur relation aux institutions et aux documents d'urbanisme notamment : perception des documents d'urbanisme, potentiel de participation des habitants sur ce thème dans un contexte de concertation.

Par choix méthodologique, nous n'avons pas procédé à l'usage de la photographie afin de ne pas influencer le répondant. Seule la première page dispose d'un traitement photographique destiné à faciliter l'identification du sujet. Une carte sur le territoire d'étude avec son découpage communal est fournie lors de la saisie de la commune de résidence. Nous nous sommes inspirés de l'évaluation de la politique paysagère de la Région Lorraine dont les objectifs sont sensiblement similaires aux nôtres. Nous avons pu ainsi prendre connaissance du questionnaire utilisé, des modalités de construction des questions et des offres de réponse (CRP-Biotope, 2007).

VI.1.1.2 - Plateforme technique, modalités d'accès et comptage

Ce sondage est donc construit en continuité des actions menées par le SYSDAU et doit être identifié de la sorte par les répondants. Le questionnaire a été construit durant l'été 2008 et a été testé sur un public d'une vingtaine de personnes. Il a fait l'objet de nombreuses adaptations pour le simplifier dans sa structure et dans les intitulés des concepts de l'aménagement.

Une présentation de la démarche de recherche a été effectuée le 26 septembre 2008 en comité syndical du SYSDAU. Les élus présents ont pu réagir sur le contenu de la recherche et le principe de mise en œuvre du sondage a été validé à cette occasion. Il a été construit à l'aide de l'application SPHINX[®], outil permettant une construction en arborescence de l'enquête, ainsi qu'un prétraitement automatisé des résultats par programmation des requêtes. Une fois l'enquête construite, elle a été insérée sur le site Internet du SYSDAU qui a réalisé une campagne d'information destinée à ses abonnés par l'intermédiaire de sa newsletter et de la publication en première page de son site.

Les communautés de communes et les communes ont également été sollicitées pour relayer l'information. Une recherche sur Internet par mots clés a permis d'identifier seulement 8 communes sur les 91 qui ont relayé l'information sur le sondage mis en ligne²⁶³ du 29 septembre 2008 au 30 mars 2009.

Au final, le sondage a permis d'obtenir 243 réponses, ce qui correspond à la moitié du panel estimé au départ de la mise en ligne²⁶⁴. Le taux de réponse représente 24% des accès au sondage (Cf. figure 77 ci-dessous). Les répondants (201 individus) résidants dans le périmètre du SYSDAU représentent un panel de 43 communes sur les 91, dont 34% des réponses sont issues de la commune de Bordeaux.

²⁶³ Les collectivités qui ont relayé l'information sont : Cenac, Isles St-Georges, Pompignan, Gradignan, Ambares et Lagrave, Portets, Sainte-Hélène, Paillet et aucune intercommunalité.

²⁶⁴ L'estimation a été réalisée à la lecture de travaux sur les enquêtes Internet.

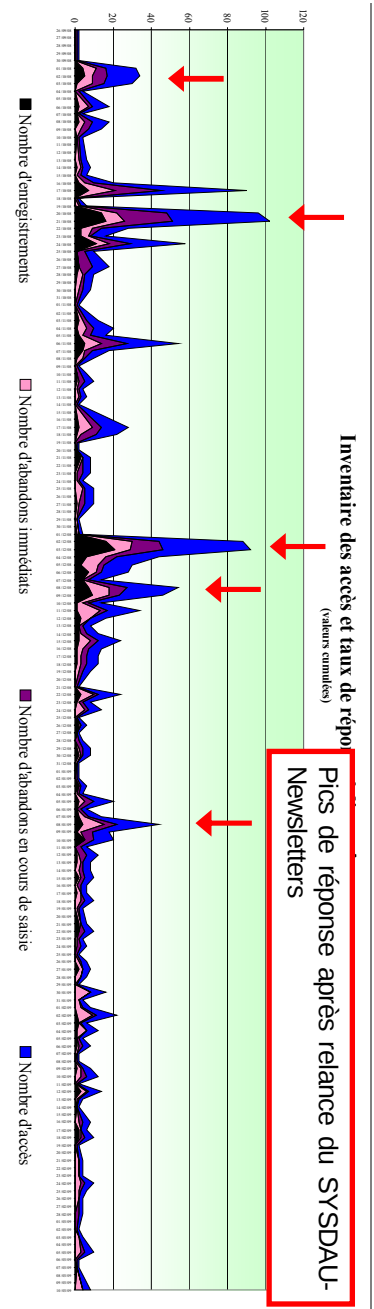


Figure 77 : Typologie de l'accès au sondage sur le site Internet du SYSDAU - CETE SO/DAI/GENV - 2009.

Les communes les plus représentées sont situées sur le croissant territorial de l'agglomération avec Bordeaux, Talence, Mérignac, Pessac, Gradignan, Saint-Médard en Jalles et Cestas (cf. figure 78).

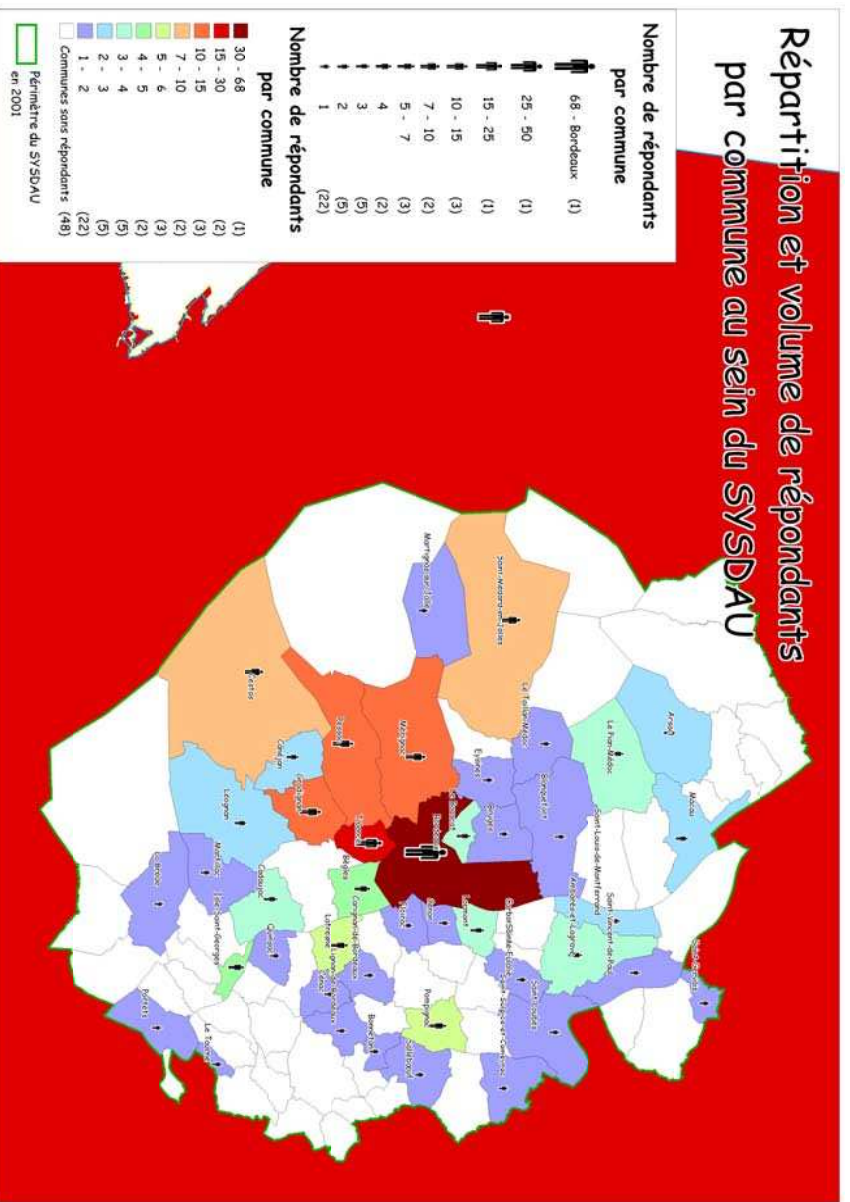


Figure 78 : Localisation des répondants à l'enquête sur les représentations des paysages au sein du SD 2001 – Données : BD Topo-IGN. Conception : D. Labat - 2009.

VI.1.1.3 - L'échantillon des répondants

L'échantillon comprend 82 % de personnes résidant dans l'aire du SYSDAU dont 53 % y résident depuis moins de 10 ans. Les 18% restants ont de la famille (10/42), y ont vécu (10/42), y travaillent (16/42) où s'y rendent pour leurs loisirs et sorties. 30% de l'échantillon total est natif de l'aire, tandis que 42% est natif hors de l'Aquitaine.

L'échantillon répondant est composé d'une population au profil pyramidal équilibré (annexe 33, graphique 18, p.95)²⁶⁵ :

- une population jeune correspondant aux étudiants,
- une population intermédiaire active avec une part importante de quadragénaires,
- une petite population de retraités.

Une part très importante de l'échantillon est composée d'une population appartenant à la classe des cadres et profession intellectuelle supérieure (46.90%), ce qui en fait un échantillon représentatif d'un milieu professionnel et non de la population de l'aire du SYSDAU (8.16%). Ce résultat est dû à plusieurs raisons :

- l'accès à l'enquête se fait sur une plateforme intéressant essentiellement les professionnels de l'aménagement du territoire. Ils y accèdent pour la recherche d'informations techniques spécifiques aux enjeux de la planification (procédure, cartographies, règles d'aménagement, calendriers...);
- le sujet proposé à travers le sondage peut contenir une dimension élitiste n'intéressant pas tous les internautes ;
- plus généralement, il est possible que le lien entre le paysage (et sa perception) ne soit pas associé aux fonctions des documents d'urbanisme tel que le SD 2001.

Parmi l'échantillon (cf. annexe 33, graphique 19, p.95), nous identifions 65 professionnels de l'aménagement, 3 élus, 39 personnes recherchant des informations pour des projets personnels (constructibilité, investissements, acquisitions...), 13 étudiants dont nombre d'entre eux sont dans la filière de l'aménagement du territoire.

VI.1.2 - Résultats et interprétations

Au-delà des limites de l'enquête, les résultats montrent un intérêt des enquêtés pour le paysage, ainsi qu'un potentiel de participation qui peut être un signal pour les acteurs.

²⁶⁵ Seuls les résultats les plus significatifs du traitement des réponses sont insérés dans l'annexe.

VI.1.2.1 - Le paysage et la nature : des définitions du cognitif au sensible

La définition du paysage est analysée selon deux méthodes :

- La première a consisté à demander aux répondants de définir le paysage selon trois mots à proposer librement ; l'objectif étant d'éviter certains biais de définition dus à la préparation du répondant en fonction du questionnaire. Les réponses ont été classées selon une analyse sémiologique en 10 classes. La première analyse comptable montre que le paysage est associé pour près d'un tiers des réponses à l'idée de nature largement au-delà des autres classes. Cette classe intègre tous les mots en lien avec la dimension physique, géographique et végétale (« nature » qui apparaît 67 fois, « verdure », « eau », « arbre », « fleuve », etc.). Elle apparaît très clairement en première proposition en régressant jusqu'à la troisième. Elle a donc une fonction prioritaire sur les autres classes (cf. figure 79).

Nature	213	29,26%
Perceptif	131	17,99%
Aménagement	119	16,35%
Territoire	80	10,99%
Artistique	46	6,32%
Visible	41	5,63%
Culture	32	4,40%
Sensoriel	32	4,40%
Histoire	24	3,30%
Vécu	10	1,37%

Figure 79 : Classement des mots utilisés pour définir le paysage – D. Labat - 2009.

Deux autres classes sont déterminantes et liées à la représentation du paysage et à l'aménagement du territoire. Les mots relatifs à la perception (« harmonie », « agréable », « beau », « grandiose », etc.) apparaissent en deuxième catégorie, bien après la nature et leur usage se fait en augmentant dans les deuxièmes et troisièmes propositions. Elle présente un potentiel de définition important, car son rang reste en première place dans le troisième mot donné par les répondants (cf. figure 80).

En troisième place, nous constatons un vocabulaire technique selon deux compositions, la première en lien étroit avec un vocabulaire de l'aménagement du territoire (« entrée de ville », « embellissement », « choix politique », « façonner », « préserver », etc.) et la deuxième, selon un vocabulaire du quotidien faisant appel aux résultantes de l'aménagement de l'espace (« espace piéton », « circulation douce », « maison », « ergonomie », etc.). Les mots relatifs à la classe du territoire sont en lien avec une description d'entités de l'espace, dont la géographie est générique (« littoral », « montagne », « forêt », « colline », etc.).

Six autres classes ont été identifiées et à notre étonnement, les classes liées au sensoriel (« repos », « bien-être », « silence », « air pur », etc.) ou au culturel (« patrimoine », « identité », « humain », « intello », etc.), ainsi qu'au domaine du visible (« contemplation », « vues », « immensité », « horizon », « profondeur », etc.) sont assez peu représentées dans ce panel de mots.

Regroupement sémiologique des termes pour définir le paysage

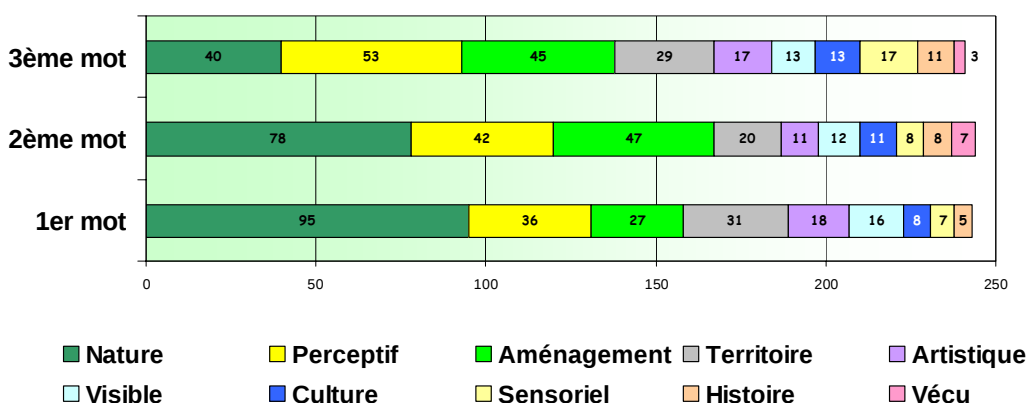


Figure 80 : Répartition des termes proposés par les répondants pour définir le paysage – D. Labat - 2009.

- la deuxième méthode a consisté à proposer plusieurs définitions, inspirées des travaux d'Y. Luginbühl dans l'enquête réalisée auprès des Conseils Généraux (2004), en laissant la possibilité de réponse ouverte.

Le graphique 20 (annexe 33, p.96) témoigne d'une inversion de la définition donnée au paysage, puisque la dimension naturelle du paysage n'apparaît qu'en troisième place, derrière une définition liée à la notion de cadre de vie, et celle liée au champ du visuel. Par ailleurs, nous avons dissocié dans le champ du naturel, la fonction du sauvage pour vérifier à partir de quel type de perception de nature, les répondants définissent le paysage. La forte représentativité du sauvage vis-à-vis du naturel nous semble contenir une information permettant d'associer le naturel exprimé par les répondants à des paysages fortement anthropisés, dissociés des paysages qui le sont moins. La nature n'est pas le sauvage et renvoie à une conception du paysage fortement liée aux espaces construits par l'homme. Elle s'insérerait dans les fonctions de l'aménagement. Les mots utilisés pour définir le paysage appartenant à la classe « nature » le renvoient à la présence du végétal. Près de 50% des mots utilisés dans cette classe sont liés au végétal (104/213).

Les deux premières propositions choisies par les répondants renvoient aux paysages visibles et quotidiens de l'individu. Elles font référence à une définition globalisante du paysage associée à une perception dynamique liée au regard et au contact de l'individu avec son espace. Elles correspondraient à la notion de cadre de vie qui conduit l'individu à la posture d'observateur et de percevant de l'espace dans son ensemble. On peut considérer alors que l'ensemble des éléments constitutifs de l'espace est intégré dans le terme de paysage sans être restreint à la présence de végétal, ou à une qualification esthétique de l'espace. Par ailleurs, la proposition liée aux parcs, jardins et lieux de promenade confirme cette analyse.

Cette première étape de la définition du paysage nous conduit à constater un premier décalage entre une approche cognitive de la définition du paysage prioritairement tournée vers la nature, et une approche plus réfléchie dès lors que des propositions sont offertes aux choix. Au-delà des freins liés à la méthode d'enquête, nous constatons que la définition du paysage auprès de l'habitant ne constitue pas un référentiel stable et que ce terme contient une multitude de significations. Dès lors, nous repositionnant sur l'objet des documents

d'urbanisme et de la définition des attentes des populations, nous constatons (sans grand étonnement) que le sujet recouvre une multitude de cas dans lesquels les habitants peuvent se positionner.

Malgré tout, le fort lien « paysage-nature » émergeant dans les réponses est à corrélérer avec les définitions implicites du paysage étroitement liées avec la notion de nature dans les documents d'urbanisme, que ce soit le PLU de la CUB ou le SD 2001.

VI.1.2.2 - Les perceptions spatiales et identitaires des paysages de l'agglomération

Le SD 2001 définissait des entités paysagères issues de l'Atlas des paysages de 1997. Nous avons souhaité d'une part vérifier si cette échelle de définition était compatible avec celle des répondants, et d'autre part vérifier s'il existe des correspondances géographiques entre les enjeux spatiaux du SD 2001 et l'importance accordée à ces paysages (cf. annexe 33, graphique 21, p.96).

Trois paysages émergent de l'ensemble proposé qui constitue un triptyque composé du fleuve et des cours d'eau, de la ville centre et des vignobles. Les coteaux et les forêts sont peu présents tandis que les espaces agricoles sont pratiquement absents.

Ce résultat reste en concordance avec l'investissement territorial du SD 2001 sur le vignoble essentiellement, mais il doit être pondéré par l'impact des politiques de réappropriation des berges de la Garonne et des espaces publics. Car ces dernières ne figurent pratiquement pas dans les orientations du SD 2001. Par ailleurs, ce résultat est également à corrélérer avec la forte représentation d'habitants de Bordeaux qui traduisent dans leur choix, la perception de leur espace immédiat (annexe 33, cf. figure 16, p.97).

Nous constatons la faible part accordée à la forêt et aux coteaux qui sont deux éléments importants de la politique paysagère. Pour le premier, il s'agit d'un territoire fortement investi par le concept de « cité parc » et pour le second d'un élément majeur des paysages de l'agglomération et préservé dans le SD 2001.

Cette identification des paysages emblématiques doit être complétée par l'identification des valeurs qui leurs sont associées (cf. annexe 33, graphique 23 et 24, p. 98).

C'est la valeur économique des paysages qui est plébiscitée avec en premier lieu, la vigne suivie des espaces agricoles et de la ville périphérique. Le positionnement du fleuve et des cours d'eau apparaît étonnant, car le fleuve ne recouvre que deux types d'économies : le transit et le fret de marchandises via le port de Bordeaux mais en déclin, et l'activité touristique à travers l'animation des quais et l'accueil touristique des bateaux de croisière. La ville centre intra rocade apparaît peu alors qu'elle recouvre la majeure partie des emplois métropolitains. Les valeurs patrimoniales sont présentes essentiellement sur les paysages viticoles et la ville centre. Concernant cette dernière, cette valeur peut être attribuée essentiellement à la ville de Bordeaux, regroupant la majeure partie des sites et monuments historiques ainsi que le classement d'une partie du cœur de la ville en périmètre classé au titre de patrimoine mondial de l'Unesco. Cette explication est justifiée par la très forte représentativité des sites préférés concentrés sur la ville de Bordeaux tel qu'indiqué par la carte ci-

dessous. Très peu de sites concernent la périphérie ou le croissant Ouest des communes intérieures à la rocade.

La valeur esthétique des paysages est réservée aux coteaux et au fleuve, tandis que la valeur écologique est prioritairement réservée à la forêt et aux coteaux également boisés.

Les valeurs récréatives et touristiques sont de faible importance, ce qui constitue un contraste étonnant avec les valeurs véhiculées par les acteurs. Le SD 2001 contient un développement clair sur les fonctions touristiques liées à l'économie viticole et à la qualité des paysages reconnue comme un facteur d'attractivité. Cette observation peut être due à un décalage entre la définition choisie par les répondants sur l'économie, en considérant qu'il y a deux formes de tourisme, un tourisme économique en lien avec la valeur productive d'un paysage et un tourisme de loisir en lien avec la valeur patrimoniale et esthétique des paysages. Par ailleurs, l'essentiel des répondants résidant au sein du territoire d'étude, il se peut que la valeur touristique soit perçue comme destinée à un public extraterritorial.

Cette configuration des valeurs accordées aux paysages représentatifs peut être traduite de deux manières :

- elle confirme pour partie les analyses développées dans le SD 2001 en ce qui concerne les paysages viticoles et les coteaux. La forte valeur esthétique des coteaux doit renforcer les acteurs dans leur politique de préservation car il s'agit d'une valeur fragile mais essentielle, située en plein cœur de l'agglomération. L'analyse permet aussi de constater que la valeur écologique des forêts est fortement représentée au détriment de la valeur économique, et confirme de ce fait l'absence de valorisation de l'économie forestière en comparaison de l'investissement réalisé sur les paysages viticoles. A contrario, l'absence de valeur écologique pour le fleuve et les cours d'eau montre que la trame des fils de l'eau fortement représentée dans le SD 2001 pour ses fonctions écologiques a peu de résonance dans la perception des habitants sur ce champ, bien que les autres soient fortement représentées.
- Elle peut fournir aux acteurs des pistes d'investissement sur des paysages tels que les forêts dont la valeur patrimoniale et récréative pourrait être renforcée, ou bien les espaces agricoles et maraîchers qui sont quasi uniquement perçus selon le filtre économique. Cette observation nous conduit à identifier des risques en matière d'action publique. Un paysage ne possédant qu'une seule valeur aux yeux de la population, n'est-il pas soumis à un phénomène de disparition dans la conscience collective ? Contrairement aux paysages viticoles, les paysages maraîchers ne disposent pas de valeurs complémentaires sur lesquelles s'appuyer lorsque la valeur économique n'est plus suffisante pour justifier leur maintien. En 1996, les viticulteurs se sont appuyés sur la dimension patrimoniale des terroirs AOC pour justifier la protection des vignobles dans un contexte de crise économique.

Par ailleurs, les résultats montrent la multifonctionnalité de certains paysages et ce type de questionnaire pourrait être utilisé pour identifier une évolution des valeurs attribuées aux paysages en fonction des politiques menées sur ces derniers. Il s'agit par exemple des espaces agricoles et maraîchers qui ont été jusqu'à présent peu concernés par les politiques paysagères, mais qui font l'objet depuis quelques années d'un investissement de la part des acteurs via la délimitation des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels (PAEN) par le Conseil Général²⁶⁶.

²⁶⁶ Les PAEN sont issus de la loi relative au développement des territoires ruraux (DTR) du 23 février 2005.

Les limites de ces observations sont nombreuses et d'abord liées à la localisation des répondants qui, du fait de l'échantillon, ne garantit pas la représentativité spatiale homogène sur le territoire. On peut également noter le biais dû à la simplification du questionnaire qui peut induire un décalage entre nos objectifs et l'interprétation ou la compréhension du questionnaire par le répondant.

Cependant, les résultats exposés permettent d'envisager un développement utile à l'identification des enjeux et à la caractérisation des paysages. Ils peuvent, en outre, montrer les décalages entre l'investissement des acteurs et les perceptions des populations.

VI.1.2.3 - Causes et conséquences de l'évolution des paysages métropolitains

Il a été demandé aux répondants de préciser leur perception de l'évolution des paysages de l'aire d'étude, les causes et les conséquences de ces évolutions, selon des questions semi ouvertes à choix multiples et une grille d'arguments positifs et négatifs pour offrir un questionnaire équilibré. Nous ne présenterons ici que les principaux résultats de l'enquête (annexe 33, graphique 24 et 25, pp. 98-99).

L'évolution des paysages est perçue de manière très disparate. Les paysages viticoles sont, de manière quasi identique, perçus comme améliorés avec un pourcentage de sans avis assez important. Ce sont les paysages de la ville périphérique et surtout de la forêt qui se sont sensiblement dégradés selon les répondants.

L'évolution des paysages agricoles est également perçue négativement mais avec une part importante sans avis qui peut traduire une méconnaissance de ces paysages du fait d'absence de leur identification ou d'un manque d'intérêt particulier. L'abandon de l'agriculture est perçu comme le corollaire de l'avancée du front urbain, d'une activité économique fragilisée ou d'une image de la campagne qui disparaît aux portes de la ville. Des commentaires évoquent « **une logique de rente foncière dépréciable** », « **la fin d'une production indispensable** », « **révélateur du manque de conscience de notre avenir** », et « **une impression de malaise** ».

L'évolution des paysages du fleuve est assez bien perçue tandis que l'évolution des paysages de la ville centre intra rocade est totalement plébiscitée. Comme indiqué précédemment, ce résultat peut être associé à l'ensemble des projets urbains qui ont reconfiguré la ville de Bordeaux, les quais de la Garonne et tous les espaces publics en lien avec le tramway sur les communes périphériques. Pour les répondants, ces espaces sont des lieux de vie et de rencontre essentiels. Ils y plébiscitent également l'amélioration esthétique du cadre de vie et le principe d'aménagements apportant une nouveauté dans les espaces publics.

La faible perception de l'évolution des paysages viticoles et des coteaux est semble-t-il, à attribuer aux orientations de préservation de l'espace par la règle de non constructibilité. Car les paysages qui font l'objet d'une appréciation tranchée sont ceux qui ont sensiblement évolué parce qu'ils ont été l'objet d'une modification de leur contenu, que ce soit par des opérations sur les espaces publics qui sont généralement bien perçues, ou par le développement urbain et économique sur les espaces forestiers moins bien perçus. Ainsi, il faut intégrer l'étalement urbain comme une cause de ces évolutions négatives et plus généralement du développement de la ville périphérique avec les structures qui lui sont propres (activités, grands équipements commerciaux). Si l'étalement est perçu par une minorité comme le moyen d'accéder à un logement à un

moindre coût, voire la possibilité de vivre au calme ; la majorité le qualifie comme un processus continu dans l'espace, comme la cause de la disparition des paysages à voir, du fait de la fermeture de perspectives visuelles, ou bien la constitution de paysages trop similaires (perte de diversité). Ces évolutions sont commentées comme le « *manque d'études d'ensemble, pas d'harmonie* », « *l'absence de volonté et de ténacité des élus* », « *des paysages sans caractères et repères historiques ou culturels* », ou la « *suppression suicidaire de la forêt* ».

Les zones d'activité industrielles et/ou de bureaux sont mal perçues pour leur manque d'intégration dans le paysage, leur mauvaise qualité architecturale ou à cause de la disparition de perspectives ; bien qu'ils soient synonymes d'emploi de proximité. Les grands équipements commerciaux sont eux aussi mal perçus, car ils dévalorisent les entrées de ville. Ils sont la source de trop d'enseignes publicitaires et participent d'une désertification des centres villes. Ils sont sévèrement commentés : « *négation du piéton* », « *on peut y venir sans même s'apercevoir que le fleuve est si près* », « *de futures friches commerciales* », « *c'est choquant de voir le luxe de ces sites temporaires...* ».

Le développement des habitations est jugé négativement car les répondants y critiquent la trop forte ressemblance des constructions, des lotissements fermés sur eux-mêmes et trop étendus, ou bien l'absence de repères. Ce sont les modalités de la fabrique urbaine qui sont critiquées, celle-ci étant déconnectée des centres historiques. Les commentaires sont les suivants : « *mitage urbain = mitage des relations humaines* », « *un étalement de la médiocrité* », « *la réflexion semble absente* », « *développement paraissant anarchique coupé du sens du territoire...* ».

Les infrastructures de transports sont également perçues négativement, tout d'abord avec la critique des pollutions sonores et aériennes. En troisième et quatrième argument, elles sont dénoncées pour le manque de pistes cyclables et d'intégration dans les paysages. D'autres répondants jugent cette évolution positive du fait de l'amélioration de l'intégration paysagère et des accès facilités aux emplois et aux logements.

La dégradation de la qualité des paysages est globalement vu comme la conséquence des dynamiques d'aménagement ; qu'il s'agisse des grands équipements commerciaux, des zones d'activités ou de bureaux, ou du développement résidentiel. Si ces résultats ne sont pas étonnants car souvent présents dans les enquêtes, il est nécessaire de se questionner sur les causes de cette perception. Car il faut comprendre ces résultats en fonction de l'idée que les actions de préservation des paysages sont valorisées auprès du public, alors que les actions incluses dans les procédés d'aménagement de l'espace dans le sens du développement des zones urbanisées ne le sont pas. Ce qui remet en question non pas leur finalité qui fait partie des dynamiques d'agglomération, mais des dispositions prises pour faire de ce développement urbain, une démarche de valorisation des paysages.

Les dynamiques proposées dans le questionnaire sont du ressort du SD 2001 et des SCOT en général, à un niveau qui n'intègre pas la qualité des aménagements, si ce n'est leur positionnement spatial. Si elles sont jugées massivement comme l'une des causes de l'évolution négative de la qualité des paysages, il est évident que ces documents doivent intégrer cette attente et mener des actions précises en la matière. Si les PLU ne peuvent garantir la qualité des aménagements, ne faut-il pas que le SCOT les encourage à son niveau ?

Quelles solutions envisagées par les répondants ?

Parmi le panel de solutions proposées, la première sélectionnée revient à adopter des orientations claires de maîtrise de l'urbanisation (cf. annexe 33, graphique 26, p.99). Que ce soit pour la protection des espaces agricoles, viticoles ou forestiers, le principe d'interdiction de construire est cité prioritairement. Il est suivi par la limitation des grands équipements commerciaux. Il faut également noter que l'action de développement de la place du végétal arrive en 3^e choix cumulé, suivi de près par l'amélioration de la qualité architecturale des nouvelles habitations.

Il est nécessaire de distinguer deux types d'actions attendues par les personnes sondées :

- la mise en œuvre de règles strictes d'urbanisation afin de préserver les espaces agricoles, viticoles et forestiers ;
- la maîtrise qualitative de l'évolution des paysages par l'adoption de mesures visant à améliorer la qualité des constructions, à développer la présence du végétal et à limiter les pollutions visuelles.

Toutes ces actions sont aujourd'hui inscrites dans les documents d'urbanisme en fonction des échelles d'intervention. Le SD 2001 en comporte certaines, comme l'amélioration de la qualité architecturale des habitations ou la protection des espaces agricoles. Mais les appréciations sur l'évolution des paysages forestiers, agricoles et les grands équipements commerciaux montrent qu'il existe une attente plus forte ou bien que l'application des documents actuels ne permet pas de répondre entièrement aux attentes du panel répondant.

VI.1.2.4 - Insérer l'habitant dans les processus de conception des documents d'urbanisme

Le sondage a également pour but d'identifier si une demande en matière de participation du public à la conception des documents d'urbanisme est présente. 80% des répondants consultent des documents d'urbanisme, résultat important essentiellement dû à la forte présence des catégories professionnelles supérieures. Cette consultation est réalisée pour 27% d'entre eux à des fins professionnelles, 16% d'entre eux pour des renseignements sur la réglementation de la constructibilité (non professionnels), 13% de curieux et indécis, 8% pour des renseignements sur la vie publique et 5% d'étudiants.

Pour cela, nous avons interrogé les répondants sur leur éventuelle capacité à participer à la définition des règles présentes dans les documents d'urbanisme et l'intérêt d'agir sur les paysages dans ces documents (cf. annexe 33, graphique 27, p. 100).

Une très large majorité est convaincue que les documents d'urbanisme sont des outils importants de gestion des paysages, et qu'ils doivent par conséquent comporter des règles afin de maîtriser leurs évolutions. Même si ce résultat semble évident compte tenu du contexte du sondage, cet avis est partagé par l'ensemble du public, bien au-delà des personnes identifiées comme appartenant au milieu de l'aménagement du territoire. Les réponses précédentes montrent que les documents d'urbanisme sont perçus comme des outils de régulation comportant des règles précises, pour éviter la disparition de paysages par des formes de développement urbain sans réflexion particulière ou sans règle de composition paysagère.

Cette intervention paysagère est perçue comme nécessaire à toutes les échelles pour 75% d'entre eux, attestant ainsi d'un public qui a conscience de la nécessaire coordination entre acteurs mais aussi de la complexité que cela peut engendrer (cf. annexe 33, graphe 28, p.100).

Les commentaires libres évoquent les difficultés au niveau communal entre l'application des règles et les enjeux de la propriété foncière. En fin de sondage, ils montrent qu'il existe théoriquement une attente mais que les personnes interrogées ne sont pas nécessairement engagées malgré la formulation de cette attente (cf. annexe 33, graphique 29, p.101). Seuls 17% des personnes ne souhaitent pas participer à ces procédures et le justifient par manque de temps (19 personnes), mais également en considérant que les démarches et les documents d'urbanisme sont trop complexes (9 personnes). Certaines personnes pensent qu'il n'y a pas de réelle concertation en France et justifient ainsi leur absence de participation (7 personnes). 25% sont déjà impliquées, il reste donc potentiellement 58% des personnes interrogées qui seraient prêtes à participer. Cette donnée reste difficile à interpréter car elle ne correspond qu'à 24% des accès au sondage et 1,5% des internautes ayant accédé au site internet du SYSDAU durant le mois de février 2009.

VI.1.2.5 - L'échantillon est-il représentatif des perceptions de la population ?

La très forte représentation des catégories socioprofessionnelles supérieures conduit à limiter la portée des résultats. Mais notre démarche ne visait pas la représentativité de la population du territoire d'étude. Nous n'abordons donc pas les résultats selon cet objectif. Par contre, nous avons voulu vérifier s'il existe un écart significatif entre les réponses des CSP supérieures et les réponses des autres catégories. En séparant les deux populations, les analyses donnent des résultats qui certes, présentent des différences ; mais en deçà de l'écart que nous pensions initialement pouvoir identifier entre les deux populations.

Les écarts les plus sensibles apparaissent sur la définition donnée au paysage (cf. annexe 33, graphe 30, p.101). Les CSP supérieures le caractérisent davantage que les autres catégories comme façonné par l'homme ou caractérisé par ce qui environne le spectateur ; tandis que les autres CSP le considèrent davantage comme ce qui est naturel ou en lien avec les sites aménitaires construits (parcs, jardins, promenades, etc.). Les CSP supérieures auraient une définition du paysage plus holistique que les autres catégories socio professionnelles qui en auraient une vision plus duelle entre la ville et le reste du territoire. Cependant, ces écarts ne nous semblent pas remettre en question les résultats globaux dans notre démarche.

Des écarts sont également identifiables en ce qui concerne l'identification des paysages, puisque les CSP supérieures caractérisent mieux la ville intra rocade que les espaces périphériques, qu'ils soient agricoles, forestiers, ou urbanisés (cf. annexe 33, graphe 31, p.102).

Ce résultat peut s'expliquer par la forte concentration de résidents appartenant à la CSP supérieure sur Bordeaux (43% des CSP supérieures).

L'analyse comparative sur les actions à mener permet d'identifier un écart de même type, car les actions sur les équipements commerciaux, les enseignes publicitaires ou la qualité architecturale sont privilégiées par rapport au développement du végétal dans la ville ou l'adoption de mesures strictes d'interdiction de construire (cf. annexe 33 graphe 32, p.102). On retrouve à ce sujet les analyses d'Yves Luginbühl (2001) démontrant les différences de représentations entre les catégories socioprofessionnelles. Ces différences sont liées en grande

partie aux typologies résidentielles (ville, campagne, périurbain) et au niveau de formation de l'individu. Les cadres supérieurs sont en général plus critiques sur l'évolution des paysages. En fonction des individus, le paysage oscille entre une représentation esthétique de l'espace avec un discours lié au décor, et une association au cadre de vie, selon une vision plus globale (rapports sociaux et écologiques). La comparaison des réponses entre les catégories peut s'appuyer sur ces travaux antérieurs pour en proposer une explication.

Quoi qu'il en soit, les résultats obtenus ne nous permettent pas d'identifier les causes des petites disparités de perception que nous constatons entre les catégories, si ce n'est la localisation résidentielle qui semble être un facteur majeur de cette perception attachée au vécu et au quotidien. Car toutes les catégories plébiscitent les opérations de restructuration des berges du fleuve, les espaces publics et le tramway. Par ailleurs, les paysages identifiés présentent un lien avec le territoire résidentiel des répondants. Nous y retrouvons dans cette observation le principe de « *rites d'appropriation* » de Michel Conan pour expliciter le lien entre la construction des représentations paysagères et le territoire de leur expression (Conan M., 1994).

VI.1.2.6 - Conclusion

Les résultats de cette enquête font apparaître les limites de la mise en œuvre d'un tel dispositif d'enquête afin de recueillir et d'identifier les perceptions des paysages par la population. La première limite constatée est la très forte discrimination de l'accès à la plateforme internet du SYSDAU. Le taux de réponse des catégories socioprofessionnelles supérieures atteste de la sélectivité et la très forte spécificité du public qui accède au site.

Il en découle que l'échantillon obtenu n'est pas représentatif de la population du périmètre du SYSDAU. Alors que les CSP supérieures représentent 8,56% de la population selon l'Insee sur le territoire d'étude, notre enquête en obtient 46%. Ce résultat est dû à la forte spécificité du public accédant au site internet du SYSDAU, mais également à une ouverture de l'information incomplète auprès du territoire d'étude. Malgré la sollicitation du bureau syndical auprès des communes et communautés de communes membres, le relais sur la toile internet a été insuffisant et l'enquête n'a pas pu sortir du milieu confidentiel du SYSDAU. Ce résultat montre qu'un dispositif de participation du public doit nécessairement être véhiculé de la façon la plus large possible, et que l'entrée du site internet du SYSDAU ne constitue pas la porte d'entrée à privilégier. Il témoigne des difficultés réelles de collaboration entre les collectivités et le SYSDAU, et de la réalité du potentiel de concertation selon la technique d'enquête utilisée.

Par ailleurs, le sondage proposé présente également d'autres limites dans l'identification des représentations des paysages sur le plan qualitatif. Il aurait été nécessaire de développer des séries de questionnements plus détaillés qui ne peuvent pas faire l'objet d'un sondage, mais d'une enquête plus précise et individuelle. L'analyse des accès montre que les 75% d'accès n'ayant pas répondu au sondage se divisent en deux classes :

- ceux qui ont quitté le questionnaire immédiatement, montrant un désintérêt pour le sujet de l'enquête (361 personnes) ;
- ceux qui ont abandonné au bout de 3 ou 4 pages (397 personnes), montrant également un désintérêt pour le sujet ou la forme de l'enquête sous forme de questionnaire.

Quarante-trois personnes ont exprimé un commentaire en fin de questionnaire. Vingt-neuf d'entre elles portent un regard positif sur le contenu du questionnaire et sur l'intérêt de la démarche de permettre à la population de donner son avis. L'initiative est appréciée et des suites sont attendues :

- Un étudiant, 222 : « Bonne enquête permettant de **mieux connaître les besoins et les attentes des habitants** de l'aire urbaine de Bordeaux. J'espère qu'elle **aboutira sur de meilleures réflexions** au niveau de l'aménagement de l'aire du SYSDAU et de la **mise en valeur (voir de la création) de paysages plus agréables**.
- Un employé, 208 : « Très bonne idée. **C'est important de se sentir associé** aux évolutions de notre environnement. Toutefois, je trouve que l'aspect écologique n'est pas assez mis en avant. Merci ».
- Un ouvrier élu, 169 : « je trouve **dommage que cette enquête ne s'étende pas au reste du département** par le biais des communautés de communes ».
- Un professionnel de l'environnement, 218 : « Les **résultats** de cette enquête seront les **bienvenus !** ».

Sept personnes ont porté un regard négatif quant au contenu de l'enquête :

- Une professionnelle de l'aménagement, 127 : « *enquête un peu **trop caricaturale*** »,
- 30 : « Cette enquête est beaucoup **trop compliquée !** Le vocabulaire est plus que jargonnant, merci de faire attention aux non-initiés (cf. entre autres, la **question sur le règlement et l'échelle**, incompréhensible pour les profanes) ».
- Une professionnelle de l'aménagement du territoire, 21 : « **je ne comprends pas** vraiment **l'intérêt de classer les réponses par ordre de préférence**. Certaines propositions, la plupart je pense, sont d'importance équivalentes et ne souffrent aucune comparaison. Il est par exemple impossible de dire ce qui est le plus néfaste au paysage entre l'étalement urbain des banlieues et la banalisation architecturale. Toutes ces notions sont étroitement liées et c'est à mon sens une grave erreur de les classer par ordre d'importance ».

Sept autres personnes ont émis des critiques à l'encontre des acteurs et du milieu de l'aménagement du territoire.

Une ambition à adapter aux enjeux

Mobiliser le public le plus large sur ce sujet demande donc d'adopter des stratégies communicationnelles bien précises et adaptées aux contraintes évoquées auparavant. Elles demandent également des moyens plus importants que ce que nous avons pu utiliser dans le cadre de notre recherche.

Si l'obtention d'un échantillon représentatif de la société n'était pas notre objectif initial, nous constatons que le panel de répondants ne correspond qu'à une population plutôt initiée qui ne répond que partiellement aux enjeux d'ouverture de la participation du public aussi large que possible. Le panel obtenu représente un échantillon de personnes sur lesquelles le SYSDAU pourrait cependant s'appuyer pour engager une démarche de participation.

Il s'avère qu'au final, les résultats que nous obtenons ne peuvent qu'être interprétés que partiellement. Le questionnaire contenait en effet des réponses qui auraient permis de réaliser des analyses comparatives selon les populations, mais il reste trop de catégories dont l'échantillon minimal de 25 unités n'est pas atteint et limite

ainsi considérablement les analyses de redressement d'échantillon ou de comparaison des résultats. Ils permettent cependant de définir des résultats qui nous intéressent directement dans le cadre de notre recherche.

Nous constatons une certaine cohérence entre les problématiques identifiées dans le SD 2001 et dans le panel de répondants. De même, les propositions du SD 2001 sont dans l'ensemble plébiscitées par les répondants. Les résultats montrent le très fort impact des politiques de rénovation des espaces publics de ces dernières décennies. Le tramway reste le symbole des mutations de l'espace et des pratiques urbaines (40 occurrences), la réinsertion du fleuve (quais) et de l'espace public est confirmée (une réussite pour les Bordelais), car le piéton retrouve une place au détriment de la voiture. La rénovation du patrimoine architectural en centre-ville de Bordeaux (façades) est également plébiscitée. Cependant, ces appréciations ne concernent pas directement la politique paysagère du SD 2001 mais davantage l'espace de projet de la CUB.

Afin de définir plus précisément ce lien de cohérence, il serait nécessaire de disposer d'informations plus fines que nous ne pouvons obtenir par ce type d'enquête. D'autres démarches sont possibles, que nous avons découvertes après avoir lancé notre enquête. Il s'agit par exemple de l'évaluation de l'Agenda 21 réalisée par le Conseil Général de la Gironde. Sous forme d'atelier, une trentaine d'habitants ont été invités à participer à des débats sur l'Agenda 21 et à l'organisation de l'évaluation. Cette démarche a l'avantage d'associer le regard pragmatique du citoyen au regard plus technique des opérateurs. Une telle formule peut être réalisée après une enquête simplifiée visant à identifier les habitants volontaires et acculturés aux outils de l'aménagement pour participer à cette démarche. Mais elle demande une volonté politique forte et une mobilisation des acteurs ambitieuse.

Par ailleurs, d'autres initiatives ont eu lieu dans le département. Le Conseil Général a réalisé une enquête Internet dont l'objectif était de disposer d'une photographie expliquée par le répondant. Le volume de répondants n'a pas dépassé les 400 unités sur l'ensemble du département malgré des moyens publicitaires très nettement supérieurs à notre enquête. Le Cemagref²⁶⁷ a entrepris une enquête Internet sur la perception de l'estuaire de la Garonne, avec un échantillon faible de 127 réponses. La commune de Saint-Médard en Jalles, qui a réalisé une enquête par questionnaire papier n'affiche qu'une cinquantaine de réponses avec pourtant un dispositif de proximité important (courrier individuel et dispositif d'animation).

Ces diverses expériences montrent que la participation du public nécessite d'être abordée sur le long terme, selon des principes de sensibilisation à l'expression des attentes paysagères. Elles attestent de fait les progrès à réaliser pour améliorer la participation du public dans cette étape importante préconisée par la CEP.

VI.2 - Une enquête auprès des habitants des trois communes

L'analyse de la compatibilité des orientations paysagères du SD 2001 avec les PLU a permis de distinguer certaines incohérences et difficultés d'application. Un regard plus détaillé à l'échelle des PLU est nécessaire afin d'identifier les effets de seuil dans la transposition des orientations et de les expliquer.

²⁶⁷ L'enquête est réalisée dans le cadre du programme « Pour et Sur le Développement Régional » Aquitaine (PSDR), et plus particulièrement sur le projet « AMEN » (aménités environnementales des espaces ruraux : valorisation, gestion, contribution au développement durable des territoires. L'enquête internet porte sur la perception du développement touristique autour des marais des territoires de l'Estuaire de la Gironde. Cf. le site : <http://www.psdraquitaine.org/Les-projets-en-Aquitaine/AMEN/Enquete-Estuaire-2010>

Pour les identifier, nous avons opté pour la réalisation d'enquêtes individuelles auprès de la population sur les trois communes tests, afin de mettre en lumière les conditions sociétales de l'élaboration des PLU.

La population communale est sollicitée durant deux phases de concertation²⁶⁸. La première est relative au temps de conception du document, pendant la définition des enjeux dans le diagnostic par exemple ; la deuxième, sous forme d'enquête publique afin de pouvoir engager la validation des documents par la collectivité. Si la population est ainsi censée participer à l'élaboration des documents d'urbanisme, il faut reconnaître que cette participation reste très aléatoire. Comme nous avons pu le dégager en page 64, et l'illustrer par ailleurs (Labat D., 2011c), la place accordée à la population dans le cadre de construction des documents d'urbanisme dépend des exigences et des objectifs des responsables politiques de ces outils. Ce constat n'est pas propre aux documents d'urbanisme et relève davantage d'une généralité (Delauney A., 2005; 2006), que nous avons déjà présentée en début de ce mémoire, et particulièrement présente dans les documents d'urbanisme (Lebreton J.-P., Planchet P. et al., 2009).

VI.2.1 - Objectifs et déroulement de l'enquête

En complément de l'analyse des PLU, des entretiens ont été menés sur les trois communes test auprès d'un échantillon de quinze personnes par commune. Ces entretiens ont réuni habitants, élus, associations et opposants locaux.

VI.2.1.1 - Les objectifs du questionnaire

Il est illusoire de chercher une définition des attentes paysagères des habitants sur trois communes. Cette recherche constituerait en soit une thèse et une mobilisation importante des élus pour participer au succès d'une telle démarche. Par ailleurs, nous avons observé sur trois projets similaires réalisés par d'autres structures, que les résultats en matière de participation de ces enquêtes restent assez décevants malgré les moyens nettement plus importants que les nôtres²⁶⁹. Notre objectif principal est de recueillir un ensemble de représentations paysagères sur les trois communes que nous comparerons dans chacune des communes au regard des orientations paysagères de leur PLU, et dans un ensemble plus général. Par ailleurs, en nous appuyant sur les travaux de Sandrine Gueymard, nous avons placé les entretiens dans un objectif d'identification de paramètres résidentiels (Gueymard S., 2006). Ce matériau doit nous fournir un aperçu des attentes paysagères et nous permettre d'identifier un ou des systèmes de valeurs dans lesquelles ces trois communes sont insérées. Il doit également nous aider à

²⁶⁸ Cf. L'article L123-6 et plus particulièrement l'article L 300-2 du code de l'urbanisme : « *Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant : a) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme [...]. Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a, b et c ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées. Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution. A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère. Le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public* »; dernière modification du texte le 14 novembre 2010 – Legifrance.

²⁶⁹ Nous faisons allusions aux taux de participation de la population sur trois projets que nous avons notés dans ce mémoire, portés par le CG 33, Gironde Habitat et le Cemagref.

identifier des points de blocage explicatifs des résultats que nous avons obtenus dans les phases antérieures de notre recherche. Enfin, ces entretiens nous permettent de mieux saisir si certaines actions mises en œuvre trouvent un écho dans la perception habitante.

L'enquête a été conçue en s'inspirant de la démarche suivie par Eva Bigando dans le cadre expérimental de concertation sur la commune d'Artigueloutan (Bigando E., 2008a). Mais, contrairement à cette expérimentation, nous n'avons pas opté pour la méthode d'enquête photographique car elle ne répond pas à nos objectifs. Par ailleurs, la mobilisation des habitants sur une telle démarche nécessite un engagement et le portage du projet par les responsables communaux que nous n'avons pas dans le cadre de la convention de recherche, et que nous n'avons pas sollicité afin de conserver une certaine indépendance.

Notre enquête (dont le contenu est fourni en annexe 34, pp.103-104) est destinée à compléter nos analyses en disposant de connaissances sur les perceptions des habitants selon le registre suivant :

- La définition de l'ancrage territorial du répondant, afin d'apprécier la pertinence temporelle des propos et de son analyse.
- L'identification des points paysagers positifs et négatifs, pour vérifier s'il existe une adéquation entre les objets paysagers mobilisés par les PLU (problématiques) et les perceptions habitantes.
- L'identification des éléments paysagers emblématiques, qui permettent de vérifier si l'échelle macro territoriale de l'intervention paysagère du SD 2001 agit effectivement sur les principaux éléments paysagers perçus par les habitants des communes.
- La recherche des critères d'implantation et leur corrélation avec une argumentation paysagère, pour identifier si le répondant est mobilisé par une attente paysagère sur son territoire de vie (engagement).
- L'identification des attentes en matière d'objectifs de qualité paysagère, pour vérifier si le PLU y répond.
- Le niveau d'engagement ou d'implication de l'habitant dans la vie communale, pour identifier les organisations, les réseaux d'acteurs et d'influence qui sont mobilisés sur le thème du paysage.
- L'attachement aux paysages de la commune.
- Les caractéristiques sociologiques de l'habitant.

Les modalités de l'entretien s'apparentent à ce que décrit Eva Bigando dans ses travaux (2006, pp.91-92). Bien qu'étant semi-directif, l'entretien est guidé selon un questionnaire ouvert. Les questions sont générales et ne sont pas nécessairement posées dans l'ordre et selon les mêmes intitulés pour tous les enquêtés. Une première phase « d'apprentissage » lors des rencontres a permis de faire connaissance et de synthétiser au maximum la démarche. Notre objectif de recherche est présenté de manière à simplifier le questionnement, limiter les effets de jargon ou les vocabulaires trop spécialisés. La discussion démarre par la recherche d'une vision historique de l'évolution des paysages en laissant l'enquêté s'exprimer. Une fois l'entretien engagé, les questions que nous voulions aborder ont été posées au fur et à mesure de la discussion libre, servant à recadrer l'entretien si nécessaire.

Les questions n'ont pas posé de difficulté de compréhension ou de projection de la part de l'enquêté. On peut simplement noter que la question relative à l'évolution à venir des paysages de la commune a parfois suscité quelques difficultés. Le caractère inhabituel du questionnement pour l'enquêté étant la principale raison invoquée.

La représentativité est-elle recherchée ?

Absolument pas. De manière semblable à ce que déploie Eva Bigando dans ses travaux de thèse (pp. 96-99), notre objectif n'est pas de définir une nomenclature des représentations paysagères conformes à un critère quantitatif, statistique ou représentatif d'une commune. Tout d'abord parce que les trois communes oscillent entre 2800 et 29 000 habitants, et compte tenu de la méthode, l'objectif de représentativité est illusoire.

Ensuite, parce que notre démarche s'inscrit dans un objectif d'identification des paramètres locaux d'influence de la production des documents d'urbanisme. Nous souhaitons mieux percevoir les dynamiques locales, les déterminants territoriaux qui permettent d'expliquer les analyses que nous avons réalisées dans le cadre d'étude de la compatibilité du SD 2001 vers les PLU. Pour cela, nous orientons la sélection des répondants de manière à disposer du public suivant :

- un responsable communal qui défendra le projet de la commune et explicitera les actions engagées (un représentant par commune) ;
- des habitants engagés politiquement ou bénévolement dans des associations qui utilisent notre enquête pour s'exprimer en opposition ou désaccord avec les projets en cours (un à deux représentants par commune),
- des habitants curieux, sensibles ou passionnés par les questions de cadre de vie et qui viennent délibérément exprimer leurs perceptions (la majeure partie des échantillons).

Cet objectif initial a été aisément atteint essentiellement parce que l'enquête a été basée sur le volontariat. Sauf pour le représentant communal que nous avons sollicité directement. Nous avons pu disposer de ces trois publics et ainsi acquérir un matériau pertinent pour notre recherche. Nous avons pu obtenir une vue d'ensemble des tensions locales, la caractérisation d'un même objet (un projet, une opération d'aménagement, une problématique...) selon plusieurs points de vues, et la définition de perceptions qui interrogent les dynamiques de périurbanisation sur un échantillon de communes soumises à des pressions de développement similaires. L'ensemble des parties engagées a eu la possibilité de s'exprimer de manière équitable.

VI.2.1.2 - Le déroulement de l'enquête

Contrairement à l'enquête Internet, nous avons opté pour une enquête sous forme de rencontres individuelles auprès d'habitants des trois communes. De manière identique, nous sélectionnons les répondants sur la base du volontariat, nous positionnant ainsi dans un cadre réaliste de la participation du public. Pour des raisons de faisabilité opérationnelle, nous avons choisi un échantillon de quinze personnes par communes, soit quarante-cinq personnes au total.

L'identification des répondants a été réalisée selon la démarche suivante :

- une invitation transmise aux associations communales disposant d'une adresse internet ;
- l'affichage de cartons d'information et d'invitation dans les services publics et les commerces de centre-ville acceptant la démarche ;
- la diffusion au fur et à mesure des entretiens, des cartons d'invitation pour essaimage dans leur entourage.

Lorsque sur certaines communes, la démarche n'a pas été suffisante, nous avons complété les échantillons par des entretiens téléphoniques sur rendez-vous et sélectionnés selon un objectif d'équilibre des genres.

Nous avons sollicité également le maire ou son adjoint en charge de l'urbanisme afin de disposer du discours officiel d'un représentant de la commune. A cette occasion la démarche d'enquête auprès de la population lui a été présentée. Les entretiens ont eu lieu entre l'automne 2009 et l'automne 2010. Nous avons pu ainsi constater certaines dynamiques de concertation et les suivre dans le temps. Ce matériau permet ainsi de corréler les réalités institutionnelles avec les discours entendus auprès des habitants rencontrés.

Les enquêtes se sont déroulées dans un lieu public (un café), sur notre lieu de travail (le CETE) ou chez l'habitant selon ses souhaits, l'objectif étant de disposer d'un environnement familier pour l'enquêté, ou qui pour lui est rassurant. Certains ont préféré se distancier vis-à-vis de l'enquêteur en choisissant un lieu public neutre, d'autres par curiosité ont profité de l'occasion pour venir au CETE découvrir un lieu qui leur était familier mais habituellement fermé (sur la commune de Saint-Médard en Jalles) ; enfin, une personne a souhaité parcourir la commune en voiture pour nous présenter, *in situ*, ses perceptions.

Un support cartographique sur fond IGN-BD Topo a été utilisé pour situer les lieux évoqués par le répondant. (toponymie, reliefs, axes de déplacement, etc.). Les entretiens ont été enregistrés et ont fait l'objet d'un compte rendu détaillé, reprenant mot à mot l'ensemble de l'entretien dans un objectif d'analyse du discours. Les entretiens ont duré en moyenne cinquante minutes.

VI.2.2 - Résultats et interprétations

Les résultats présentés sont issus d'une analyse dite « verticale » des réponses formulées par question ou thèmes de questionnement que nous avons construits. Tel que l'évoque Eva Bigando dans ses travaux (2006a, pp. 105-107), « *il s'agit de révéler les différentes formes sous lesquelles le même thème apparaît d'un enquêté à l'autre. Cette étape de l'analyse s'effectue sur le mode de la comparaison afin de mettre en lumière, traits communs, différences ou singularités. A partir de là sont susceptibles d'être mis en œuvre des modèles explicatifs de pratiques ou de représentations, voire une catégorisation susceptible d'aboutir à la mise au point de typologies* ». L'analyse horizontale évoquée par l'auteure ne nous sert pas directement dans le traitement de notre problématique car nous souhaitons établir le lien entre un ensemble de perceptions et d'idées, et les orientations d'un document d'urbanisme. Cependant, nous effectuons tout de même une analyse horizontale pour expliquer lorsque cela est possible, certains résultats de l'analyse verticale (particularismes, facteurs explicatifs, arguments évènementiels...).

VI.2.2.1 - Saint-Médard en Jalles : une nécessaire mutation des politiques paysagères locales

La structure éclatée de la commune détermine des attentes paysagères disparates compte tenu du profil sociologique de la population. Les actions paysagères les plus concrètes sont peu lisibles dans les discours malgré leur pertinence.

Profils et typologie des habitants enquêtés - Identité, ancrage, et attachement territorial

La moitié des personnes vit sur Saint-Médard en Jalles depuis plus de trente ans, et cinq personnes depuis moins de dix ans. L'ancrage territorial est mieux marqué sur cette commune que sur l'échantillon de Léognan. La moyenne d'âge du groupe est de 50,5 ans. Seules deux personnes vivent en logement collectif, les autres en maison individuelle, après avoir acheté leur logement qui nécessite selon eux des modifications (améliorations thermique, etc.) ou après avoir construit leur logement pour atteindre leur « rêve » résidentiel. L'ensemble des personnes est satisfait de ce choix résidentiel et ne le remet pas en question, sauf à la marge, en rapport avec des nuisances survenues (développement des déplacements, densification urbaine, etc.). Les personnes vivant en logement collectif (HLM) souhaiteraient pouvoir accéder à la propriété. Pour la majorité des personnes, le choix résidentiel de Saint-Médard en Jalles est lié essentiellement à deux facteurs :

- une attractivité financière due à un secteur d'habitat accessible pour les classes moyennes et modestes dans les années 1970-2000. L'essentiel des personnes énonce cette raison en premier lieu.
- Les caractéristiques d'un territoire périurbain entre ville et forêt, disposant de symboles paysagers de campagne. La proximité de l'océan (à trente minutes) et l'éclatement de la commune en huit quartiers entourés de forêts donne un sentiment de proximité avec des éléments paysagers perçus comme « naturels ».

La perception de l'évolution des paysages et les réalités territoriales

De manière similaire à ce que nous avons constaté sur Léognan, les habitants les plus anciens témoignent des évolutions paysagères selon un discours nostalgique construit autour de deux thèmes :

- Ils s'étaient installés pour trouver un paysage de « village » disposant de fermes, de champs et de prairies avec des vaches, qui ont cependant disparu. Le seul repère paysager à composante naturelle est la forêt qui est une référence pour toutes les personnes rencontrées.

- Le développement résidentiel et la politique de densification du centre ont marqués les esprits. Les avis sont partagés entre sentiment de satisfaction ou de contestation. Parmi les arguments les plus soulevés, la hauteur et la qualité architecturale des bâtiments sont mal perçues, en déconnexion avec les éléments historiques de la commune que sont la maison individuelle de type échoppe, et les équipements publics (écoles, halles, etc.) qui ont disparu. Nous constatons à nouveau, combien les paysages d'enfance constituent des référentiels pour les personnes qui ont vécu les changements urbanistiques sur Saint-Médard en Jalles.

Pour les autres personnes interrogées, les évolutions constatées sont jugées parfois avec sévérité. C'est l'évolution du centre-ville qui est clairement contestée à travers son modèle de développement périurbain classique. L'extension des secteurs pavillonnaires, l'éclatement de la commune en huit quartiers, l'absence d'une offre aménitaire réfléchie, sont des réalités ancrées dans l'argumentaire de l'opposition locale. Plusieurs sites servent d'exemples dans les discours conflictuels de la part des opposants rencontrés mais aussi d'habitants au discours apolitique. Le parc de Bourdieu en est l'exemple typique. Ce parc, aujourd'hui partiellement classé et situé en plein centre-ville, fait l'objet de toutes les envies. D'une part, la municipalité souhaiterait l'aménager en secteur résidentiel pour renforcer sa politique de centralité urbaine ; et d'autre part, la majorité des personnes rencontrées souhaiterait le voir transformé en parc urbain, selon un objectif de préservation de ses qualités (arbres remarquables, bâtiment central à rénover, prairies ouvertes, etc.).

Nous observons un emboîtement des tensions et des imaginaires de ce que le développement de la ville devrait et pourrait produire. La perception de la population rencontrée vit une mutation dans ses références paysagères. Si nombre d'entre eux sont venus sur Saint-Médard en Jalles à la recherche de leur maison de rêve et d'un territoire qu'ils jugeaient « naturel », ils sont en attente actuellement de nouveaux repères. Ces derniers appartiennent au champ de l'urbain, ou d'une urbanité déconcentrée en périphérie. Il s'agit désormais de disposer de services offerts dans les grandes villes mais adaptés aux villes périurbaines, ou « centralités secondaires » telles que nommées dans les documents de planification. Le modèle de développement démographique continu n'est pas remis en question. Il est perçu comme inéluctable. Les motivations qui les ont amenés sur Saint-Médard en Jalles sont celles des nouveaux arrivants.

Un cadre dans les ressources humaines (RH)-1: « Je me rends compte que ce qui s'est passé, ce qui à une époque ne me posait pas problème, c'est-à-dire tous ces pavillons qui se montaient les uns derrière les autres, ces piscines, tout ça, ça paraissait être de l'ordre des choses. Aujourd'hui, je sais que ce n'est pas de l'ordre des choses, c'est un choix politique. C'est une vision de la ville et que l'on peut avoir d'autres visions de la ville. Je pense que l'on est sur le même modèle ».

Pourtant, la commune a connu des mutations animées par des objectifs urbanistiques adaptés aux évolutions réglementaires. La densification résidentielle, l'offre en logement sociaux, le maintien d'un centre dynamique,

culturel et polyvalent, constituent des orientations inscrites dans la loi SRU, et censés répondre aux objectifs de développement durable. Mais les critiques résident essentiellement dans la dimension formelle des transformations. Avec insistance, la qualité architecturale est jugée « moche », « passe partout », « enlaidie », etc.

Un cadre du bâtiment-5 : « L'évolution du centre-ville permet plus de mixité sociale, il y a des logements sociaux et des choses comme ça. Ce programme va amener plus de mixité sociale. Après, ça fait de la concentration urbaine contre le mitage et l'étalement, et ça c'est bien. Mais il n'y a pas de véritable projet rural. Et on construit aujourd'hui comme dans les années 1980, sans considération environnementale. Pour moi, c'est un gros loupé, on essaie de récupérer par des petites choses. Alors que dans d'autres villes, on ne construit plus ça. Pourquoi ça ici à Saint-Médard ? ».

Un retraité des Domaines-9 : « Ils ont construit sur Gajac dont l'aspect architectural est très discuté, des immeubles blancs, en toiture terrasse alors que je croyais que c'était interdit car on ne construit pas comme ça. C'est assez horrible avec en fond une grande barre, ce qui donne un style collège des années 1970. J'emprunte ce paysage qui était très agréable avec des chevaux dans les prairies, et franchement quand je vois cela, ça me serre le cœur [...] Si vous y passez, vous serez choqué par les transformations de ce paysage, par l'aspect architectural. Je trouve que c'est assez inquiétant pour l'avenir. Alors que dans le centre-ville, je considère que c'est plutôt une réussite, je prends du plaisir à le pratiquer, circuler à pied, je trouve ça aéré ».



Photographies 6 : La forme urbaine est un sujet qui préoccupe les personnes rencontrées. Trop denses, trop proches, pas assez de végétal, etc. Pourtant, la mise en relation des objectifs du PLU, des équipements publics, des accès aux modes de déplacement doux est observée. A droite, il s'agit de l'opération n°96 de Caupian. On peut remarquer que la haie arborée a été en partie conservée tel que préconisé dans le PLU (cf. annexe 18, p.54). Le lecteur pourra identifier les opérations inscrites au PLU dans le plan masse en annexe 18, p. 54 (figure 9). D.Labat-2010.

La place du végétal intervient également dans ces perceptions. Car ce bâti dense a remplacé un tissu de petites maisons, disposant chacune d'une cour arborée et de jardins. De fait, la dimension minérale des nouveaux espaces publics, des pieds d'immeubles et d'autres constructions contemporaines, apparaît et est vécue comme une stérilisation du paysage. Ce sentiment critique est multiplié à cause des opérations immobilières qui ont lieu sur des terrains boisés. Les nombreuses lisières qui faisaient les paysages boisés de premier plan tendent à disparaître par l'urbanisation des dents creuses. Il est également renforcé par la faible

superficie des parcelles individualisées. Avec une moyenne de 785 m² depuis 2001, le sentiment d'espace et la densité végétale ont été diminués (Cf. annexe 16, graphique 17, p.52).

Une retraitée-3 : « *Détériorés et enlaidis ! Vous pouvez dire que, alors, je me suis dit c'est moi qui doit radoter, en arrivant à 60 ans, mais je demande à des jeunes, enfin des gens de Saint-Médard qui sont plus jeunes que moi. Eh bien, il y en a quelques-uns qui trouvent que les immeubles, c'est peut-être pas moche, je pense que tous disent que ce n'est pas beau. Donc, je me dis qu'on est de plus en plus entourés par la laideur. Et les immeubles sociaux ne sont pas forcément jolis. Alors je me dis, les pauvres ! On les fout dans des baraques moches, et en plus il n'y a même pas un petit espace devant chez eux pour que les enfants s'amusement ! ».*



Photographies 7 : Les lisières forestières disparaissent au fur et à mesure des constructions des « dents creuses » (cliché de gauche) tandis que les clôtures des parcelles individualisées récemment ferment le paysage. L'orientation visant à « maîtriser les clôtures pour garder une transparence des lieux » du SD 2001 trouve dans cet exemple toute sa pertinence. D.Labat-2010.



Photographies 8 : Les dents creuses et les lisières urbaines. Un enjeu individuel de préservation de son horizon paysager. D.Labat-2010.

Les préférences, contestations et attentes paysagères sur le territoire communal et les enjeux du PLU (dimensions de protection et objectifs de qualité paysagère)

Les paysages les plus appréciés, ou emblématiques pour la commune : l'arbre, le symbole paysager dominant.

Les réponses sont moins marquées que sur la commune de Léognan. Seule la forêt apparaît être l'élément fédérateur sur le territoire de Saint-Médard en Jalles. Elle est le lieu de multiples activités, de la chasse, à la

cueillette, et à la promenade. Elle apporte le calme, un contact précieux avec la nature reposante, et favorise la présence de gibier.

Une retraitée-3 : « Oui. Exactement. Je me sens bien. La forêt, ça a un effet apaisant. Alors que si vous supprimez tout ça, les gens qu'est-ce qu'ils vont faire ? Ils vont monter dans leur voiture et puis aller ailleurs. C'est pour ça qu'on élargit la route, la 215 ».

Un technicien-4 : « Alors, la forêt pour moi, ça fait partie de la balade, je me ressource, je me... voilà, je me libère des tensions de la semaine heu, je, voilà, ça permet de penser à rien d'autre ».

Cette forêt est à relier aux pistes cyclables qui la longent. Ce mode doux de déplacement est plébiscité par tous car il est l'élément de liaison entre différents secteurs de la commune, desservant les quartiers résidentiels, les services et les équipements. Par ailleurs, l'usage de ces pistes apporte une forme d'harmonie apaisante attendue par les répondants. Il s'agit de découvrir les paysages, de percevoir des vues inaccessibles aux automobilistes, de vivre une proximité ou une intimité avec la forêt et d'un sentiment de liberté.



Photographies 9 : Le concept de « ville sous la forêt » du SD 2001 trouve sa résonance sur la commune. La forêt est LE symbole paysager de Saint-Médard en Jalles. D. Labat-2010.

Le domaine du Bourdieu apparaît comme l'élément paysager du centre-ville qui mobilise également toutes les perceptions. Il est considéré comme une chance, menacée par les velléités communales d'urbanisation, inscrites pour partie dans le PLU de la CUB. Ce parc, peu entretenu, est apprécié pour les différentes ambiances qu'il comporte, depuis les espaces boisés, les prairies, et un bâtiment imposant jusqu'à la simple présence d'arbres remarquables qui font office de derniers vestiges d'une structure arborée significative pour le centre-ville.



Photographies 10 : Le parc du Bourdieu, un site emblématique avec son entrée à gauche, mais qui porte la frustration d'un espace boisé clos en plein cœur de ville – photo aérienne de droite BD Ortho 2009. D.Labat-2010.

Le moulin de Gajac et l'église sont également cités comme valeurs patrimoniales et historiques de la commune.



Photographies 11 : Le moulin de Gajac à gauche et l'église mise en valeur par les espaces publics neufs, figures de l'histoire de la commune et éléments de paysage emblématiques. D.Labat-2010.



Enfin, la jalle de Saint-Médard reste un élément paysager lié à l'histoire économique de la commune. De nombreux moulins y ont été construits et ont servi avec la poudrerie au développement industriel de la commune.

Photographies 12 : La jalle "sauvage", ci-contre dans le secteur de Caupian et la jalle "maîtrisée" du parc de la plaine des sports de Gajac, ci-dessous; et. D.Labat-2010.



La partie la plus aménagée de la jalle se trouve sur à Gajac. Longeant la plaine des sports, cette partie du cours d'eau est très fréquentée. Cependant, bien que structurante dans les paysages de la commune, la jalle est assez peu évoquée par les répondants, de manière semblable à ce que nous avons constaté sur la commune de Léognan.

Un commerçant-10: « C'est un lieu de promenade, c'est toujours aussi magique de se balader au bord d'une rivière. En plus il y a des petits jardins, alors est-ce que ça doit être aménagé, je ne sais pas, j'en sais rien. Justement puisqu'ils ont enlevé la piscine, pourquoi pas la remplacer par un lieu de baignade dans la jalle après tout ».

Les paysages les plus contestés de la commune : les paysages urbains en débat

Le seul point de contestation partagé par l'ensemble des personnes est le parc de Bourdieu que nous avons déjà explicité auparavant. D'autres problématiques apparaissent mais de manière plus ponctuelle, les avis sont alors partagés entre mécontentement et acceptation.

La rénovation du centre-ville est un sujet récurrent, non pas pour le choix en matière d'opération immobilière, mais davantage pour des questions d'esthétique architecturale, de densité ou de hauteur bâties. La stricte minéralité, l'absence de couleur, de pierres locales, de références à une typologie locale sont décriés.

Un cadre-1 : « ça me choque parce que la route, je suis d'accord pour que l'on fasse des bâtiments mais qui s'inscrivent dans une-heu-, dans des couleurs, dans une architecture qui fasse référence aux alentours. Là on a des bâtiments qui sont hors du territoire, ils auraient pu être n'importe où », [...] « On est dans une ville -heu-, dans une ville de techniciens, on est dans une ville qui se veut ville espace, qui appelle tout un tas d'ingénieurs de techniciens dans l'aéronautique ».



Photographies 13 : La place centrale est ceinturée d'une accumulation de styles architecturaux sans fournir aux personnes enquêtées, une perception d'unité architecturale. Les formes, les couleurs, les styles, les volumes, etc. sont critiqués bien que cette place regroupe de nombreux services de proximité. D.Labat-2010.

Un cadre du bâtiment-5 : « L'architecture de Saint-Médard, ... bon, il y a eu des essais, mais ratés, la médiathèque, l'autre là, quel gâchis. Il y a des tentatives pas trop mauvaises mais bon, le Montaigne... face au carré des Jalles, il n'y a aucune intégration, aucune réflexion, il n'y a pas de volet paysager. C'est posé, plan, plan, plan... Chacun fait ce qui veut, mais ces bâtiments ne se parlent pas. Globalement, ça ne fonctionne pas. Il y a les autres qui vont arriver, et plaf...Le mot architecture n'est pas approprié... ».



Photographies 14 : L'hôtel Montaigne (photographie de droite) et le bâtiment multiservice ne sont pas appréciés car leur forme et leur texture ne sont pas intégrées au tissu ancien. D.Labat-2010.



Photographies 15 : Les nouvelles constructions ont pour objectif de créer un centre-ville dense proposant des logements à proximité des services. L'accessibilité à des logements plus adaptés est confrontée à la critique de cette densité et d'une image urbaine ne correspondant pas à l'«histoire» de Saint-Médard d'après les enquêtes. D.Labat-2010.

Au-delà du centre, ce sont les sites industriels de la SNPE, le CAEPE, EADS Astrium ST et Roxel France qui apparaissent comme des enveloppes fermées. Les paysages n'y sont pas nécessairement attrayants pour les répondants. Mais les risques industriels (seuil haut) et le caractère strictement clos de ces zones militaires ou interdites les font considérer comme des lieux mystérieux et inaccessibles. Seul leur caractère économique (emploi et revenus communaux) permettant à la commune de réaliser des projets constitue une justification de leur acceptation.

Cependant, les incertitudes économiques de l'emploi sur ces sites fragilisent les avantages de ces structures. Alors que les nouvelles constructions sont réalisées dans des espaces boisés ; les personnes interrogées considèrent le site de la SNPE comme une verrue ou un non-lieu fermant le Sud du centre-ville. Le positionnement de ces emprises historiques est à l'origine de l'éclatement résidentiel de la commune en huit quartiers.

Un commerçant-11 : « Et donc ce qui est un peu choquant, c'est qu'on se retrouve à 500 mètres du centre-ville avec des barbelés. Ça a un côté ville de fer. Oui. Et d'ailleurs, on peut se poser la question : est-ce que c'est bien justifié d'avoir un rideau de fer à 500 mètres du centre-ville de Saint-Médard ? ».

Un employé de Magudas-2 : « Après ce qui est arrivé, ça a été le compost. Donc les gens, ils ont eu la quinte après le compost. Le problème c'est ça, c'est que les gens ici, comme on est excentré de Saint-Médard, apparemment le sentiment que les gens ont ici, c'est qu'il s'occupe [le maire] beaucoup de ce qui est le centre de Saint-Médard, la périphérie, mais ici les mecs ils disent, il y a la déposante, il y a le circuit. Donc là, on va mettre le compost. Et puis on va mettre l'aire des gens du voyage. Enfin les mecs, ils disent on cumule la misère », [...] « La grosse problématique ici, c'est que...c'est excentré du fait de la poudrerie. Ici, on est vraiment un quartier à part. Même au niveau des élus. Ça se sent ».



Photographies 16 : Le site industriel de la poudrière, une enclave dans la commune qui désarticule la structure urbaine. D.Labat-2010.

Ces sites sont vécus comme des nuisances, notamment vis-à-vis du risque technologique. D'autres sites participent de cette crainte. Deux projets importants sont présentés par deux personnes à la sensibilité politique écologique. Il s'agit du site de la « dépositrice de Lucbert » dans le quartier Magudas et du site de traitement des déchets verts sur Magudas et Issac. Le premier site concentre des déchets liquides entreposés dans les sols. Plusieurs études ont prouvé le risque de contamination des nappes intermédiaires, dans lesquelles les puits privés des lotissements riverains s'alimentent. Par ailleurs, le fait que les nappes locales alimentent 40% de l'eau potable de la CUB exacerbe les esprits sur des sujets aussi polémiques. Le second site a pour ambition d'accueillir les déchets verts de toute la CUB pour le compostage. Les fermentations et les odeurs qui en sont liées sont mal perçues par les populations riveraines. Ces deux quartiers périphériques se sentent défavorisés car étant reculés par rapport au centre, ils reçoivent les activités les plus pénalisantes.

Enfin, la jalle de Blanquefort apparaît dans les discours de quelques personnes. Cependant, il s'agit de la partie la plus protégée, contenant les aires de protection de captage des nappes souterraines destinées à l'eau potable de la CUB. Il est reproché à la commune de ne pas produire une réflexion d'ensemble mettant en scène le parc du Bourdieu qui constitue l'entrée de ce territoire protégé. Au lieu de cela, l'action communale est perçue comme une stratégie d'urbanisation à terme sans qu'elle soit officiellement explicitée.

Un cadre-1 : « j'ai téléchargé tout un travail de madame Banzo et puis l'autre c'est Elodie Valet, je me suis plongée là-dedans parce qu'il va falloir pousser. Donc ça, c'est très important et j'ai peur qu'avec les municipalités que l'on a, qu'on fasse un énorme massacre de ce projet. Ils ont beaucoup de mal à laisser ces territoires sans construire dessus ».

Un cadre-15 : « Oui, c'est, encore une fois, il y a une vue d'ensemble qui manque probablement, je ne sais pas. J'ai l'impression que les priorités, les priorités politiques ne sont pas les mêmes que celles que l'on imaginerait quand on est un simple citoyen ».

Le jugement est parfois sévère et met en cause l'action communale.

Un cadre-5 : « c'est un manque de volonté politique. On a l'impression que la ville est laissée aux bailleurs sociaux, aux promoteurs. Il y a des municipalités qui imposent des chartes

environnementales. Là où on ne demande rien, on obtient tout sauf ce que l'on veut. Y'a un problème de compétence au regard des enjeux présents ».

La perception des évolutions à venir : l'arbre menacé

De la même manière qu'à Léognan, les réponses sont plus difficiles sur ce type de question qui demande une projection. Les avis sont partagés mais avec une tendance globale pour un refus des modalités actuelles d'urbanisation. Si le développement résidentiel n'est pas contesté car inéluctable, la disparition possible des massifs boisés et autres structures végétales de proximité indispose les personnes rencontrées²⁷⁰. Dans ce contexte, l'arrivée du tramway, en débat au moment des entretiens, est perçue selon des avis mitigés. La perception est positive pour évoquer les modalités de déplacement, la prise en compte du développement durable, la valorisation de leur cadre de vie. Mais les impacts potentiels de ce projet laissent penser qu'il se fera au détriment des quelques espaces de nature disponibles²⁷¹.

Un retraité-9 : « je suis assez inquiet. L'information vient trop tard aux habitants. Il y a des projets de tramways, avec la ligne de Mérignac qui viendrait par le long des cinq chemins (Haillan). Il semblerait que pour justifier ce prolongement jusqu'ici, il y ait des tentations de densifier la construction dans cette zone, alors qu'il y a de très nombreux espaces boisés. On va encore aller vers une intensification des constructions alors que c'est un paysage très diversifié, encore naturel ».

Les actions attendues par les habitants : la nature en ville, passer du concept à la réalisation

L'inventaire de ces actions reste cohérent avec les éléments rapportés auparavant. Nous les avons regroupés par famille d'objectif :

- développer une armature paysagère dans le tissu urbain existant. Cet objectif est décrit par plusieurs attentes relatives à l'aménagement du parc intercommunal des Jalles, au développement de jardins ouvriers en réponse à des conflits sociaux locaux ou même à l'arrêt du développement urbain, et en particulier au développement pavillonnaire.

La confirmation de la création du parc intercommunal des Jalles est à lier avec le parc du Bourdieu, à l'extrême pointe Ouest de ce grand parc inscrit dans le SD 2001 et le PLU de la CUB. Cette dernière en a fait un projet emblématique mais qui peine à se mettre en œuvre. Des études détaillées ont été réalisées en deux campagnes ; la première par l'A'Urba de 2002 à 2004, et la seconde directement par la CUB en 2005 avec l'appui d'une équipe pluridisciplinaire. Cependant, l'existence du parc n'est pas encore réelle bien qu'un syndicat *ad hoc* ait été créé (cf. p. 282 du mémoire). Plus globalement, les personnes enquêtées souhaitent qu'il y ait davantage d'espaces verts, appropriés pour les enfants avec des jeux et répartis dans les quartiers.

Le développement des jardins ouvriers est présenté comme une solution pour mettre à disposition des espaces verts, mais aussi pour fournir aux populations des activités de plein air, une certaine autonomie

²⁷⁰ Nous avons trouvé sur le site de concertation de la CUB, des avis émis et argumentés par des habitants de Saint-Médard en Jalles conformes aux résultats de nos enquêtes. Cf. <http://concertations.lacub.fr/>

²⁷¹ La concertation qui a eu lieu en 2009 n'a pas finalement sélectionné l'extension de la ligne A entre Mérignac et Saint-Médard en Jalles. Elle s'arrêtera sur l'avenue de Magudas au niveau du Haillan et d'Eysines.

alimentaire et favoriser les liens sociaux. La proposition a pour conséquence également de limiter les impacts de la densification urbaine et de créer ainsi des « îlots verts ».

Enfin, l'arrêt du développement urbain est proposé dans un objectif de préservation du cadre existant tout en acceptant l'accueil de populations par une densification des projets. Cette densification est présentée comme devant respecter les enjeux environnementaux, en adoptant des modes de constructions ambitieux.

Un cadre dans les RH-1 : « Voyant d'autres villes qui ont depuis longtemps pensé à réserver des espaces verts par exemple à aménager. A saint Médard, ça ne s'est pas fait. Il n'y a aucun endroit où les gens peuvent aller se promener en famille ; ça n'a jamais été pensé et aujourd'hui c'est un manque. D'ailleurs la municipalité essaye de rattraper les choses en créant une dynamique verte ».

- multiplier des réseaux de communication en mode doux. Cette attente est liée à la très forte pratique des habitants rencontrés qui jugent les pistes cyclables actuelles comme essentielles mais à la longueur ou à la configuration technique insuffisante. Les paysages saint-médardais disposent d'une réelle attractivité qui mérite d'être mieux valorisée. Les idées proposées visent à mieux connecter le centre avec les autres quartiers et entre eux.

- développer une exigence architecturale lors des nouvelles constructions. L'utilité de la rénovation du centre urbain n'est pas contestée. Seule la qualité architecturale est régulièrement mise en défaut par les personnes rencontrées. Pour la moitié des enquêtés, il serait préférable d'adopter des modes de construction écologique dont les formes et les couleurs seraient en résonance avec les typologies locales.

Une personne en recherche d'emploi-7 : « Sur ce côté-là, je crois un peu aux bisounours. J'aimerais que ça reste encore à peu près en l'état quoi. Même si je pense que c'est une utopie car des logements, il en faudra. Ou alors réfléchir à un autre type de logement. Avec des matériaux plus naturels, quelque chose plus proche de la nature, même s'il y a des efforts de faits, ça reste des blocs ».

Participation et action habitante : une action communale mal perçue.

Sur l'ensemble de l'échantillon, cinq personnes sont impliquées dans des actions sur le cadre de vie. Deux le sont par l'intermédiaire de leur engagement dans le parti de « Verts Jalles Ecologie » dans une liste opposée à l'équipe en place, une par l'intermédiaire du conseil de quartier Ouest, une par son action menée dans une association historique de la commune, une autre au sein de l'association NatureJalles et une dernière impliquée dans la gestion forestière en tant que chasseur.

Parmi les dix autres restantes, seulement trois personnes seraient prêtes à s'intéresser davantage aux possibilités de participation, à condition de disposer du temps nécessaire.



Serge Lamaison et Christine Moebis ont inauguré deux nouveaux espaces verts publics. PHOTO C. P.



Figure 81 : Le maire de Saint-Médard (et président du SYSDAU) et Madame Moebis (adjointe à l'environnement de Saint-Médard en Jalles) que nous avons rencontré en entretien, inaugurent deux nouveaux espaces verts publics et posent pour le quotidien Sud-Ouest²⁷². A droite, la plaquette "la nature au coin de ma rue" présentée aux habitants lors des réunions de quartiers (réalisée par l'équipe OOK et le paysagiste Valéry Brandela).

En outre, nous constatons une méfiance importante vis-à-vis des décideurs locaux. Malgré les nombreuses initiatives constatées (Cf. figure ci-dessus et p. 294 du mémoire), il s'avère que les personnes rencontrées, pourtant venues volontairement à nos entretiens, croient peu aux initiatives de concertation ou de démocratie participative.

Un artisan-8 : « je vois que tout un foin se fait par rapport au tramway ou on demande aux gens leur avis et finalement, ça a été voté et que quoi qu'on en dise, ça sera comme ça ».

Un retraité-12 : « il y a un manque d'information auprès des habitants, un peu trop de satisfaction des élus mais c'est général, ça ! Il faudrait informer en amont au travers de réunions de quartiers, je n'ai pas pu y participer pour des raisons de santé, mais il faudrait que ce soit un peu plus organisé selon une démocratie participative bien que ce soit très difficile à gérer. Mais c'est valable bien au-delà des documents d'urbanisme ».

Un artisan-8 : « C'est vrai que dans les projets de l'urbanisme, en disant on va construire ça, ils sortent des plans en trois 3D avec de l'herbe super verte, les arbres super beaux. Mais ça c'est par ordinateur, mais après quand on voit le résultat, le bâtiment est beau mais après l'entourage c'est triste, c'est dommage ! ».

Cette méfiance est renforcée par un éclatement social et territorial de la commune. Les démarches de démocraties locales en sont multipliées et rendues complexes.

Un employé de Magudas-2 : « Mais la grosse problématique, déjà en maison individuelle, c'est qu'ils sont comme dans la société, individualistes. Et il y a une différence de classe sociale. C'est-à-dire, l'ancien Magudas c'était les Sablons, les chevaliers des quartiers dits populaires. Et ici, c'est un peu les bobos. Tous ceux qui ont des baraques ici, ce sont un peu des bourgeois. Le mélange de ces deux sociétés, de ces deux classes sociales, n'est pas facile à réaliser. Et ensuite, pour les anciens, on est les envahisseurs ».

²⁷² Cf. - Philippe, C., "La nature au coin de la rue. Deux espaces naturels, les bois d'Issac et de Corbiac ont été inaugurés vendredi." Sud-Ouest, 6 juillet, 2010. Voir aussi : - Pons, H., "Paysage en harmonie. La première charte paysagère de la commune est applicable immédiatement... Mais non obligatoire." Sud-Ouest, 28 mai, 2010.

La question de la proximité et de la pertinence des investissements est appréciée selon la sagesse populaire. Les remises en question de certains investissements sont symptomatiques des actions menées sur l'espace : Ils n'ont pas pour fonction de répondre aux attentes habitantes mais de valoriser l'entrée de ville et assurer un marquage communicationnel. Les aménagements décoratifs des ronds-points en sont l'exemple typique. Une des difficultés de l'équipe municipale est l'éclatement identitaire de la commune. L'équipe cherche à fédérer sur le territoire de Saint-Médard en Jalles, en évitant de favoriser les identités de quartier qui limitent, par fractionnement, l'action municipale. Des demandes de financement de locaux associatifs ou d'équipements sportifs de proximité ont été refusées selon certains enquêtés. Il est difficile de contenter tout le monde en fournissant des services de proximité économiquement peu viables.

Un employé de Magudas-2 : « Moi, il y a un truc qui me fout complètement les boules, c'est que, quand je vois les ronds-points qu'on fait, qui sont des œuvres d'art, pour faire tourner des bagnoles autour, et que, nous on ne peut pas avoir, depuis 13 ans que le club existe, un club house ! Je suis mais alors, moi ça me met hors de moi. Je dis, aujourd'hui, on fait plus la part belle aux bagnoles pour tourner autour des ronds-points, alors que nous, on demandait quoi ? On demandait l'argent qu'ils ont investi dans le rond-point, pour nous faire un lieu associatif pour que les gens se retrouvent. Et là aujourd'hui...c'est fou ! ».

Le carré des Jalles reste encore un de ces symboles d'une « concentration très locale » des équipements des quartiers.

Conclusion

La commune vit une mutation sociologique qui fait « durcir » la demande sociale de nature. Si dans les années antérieures, les habitants se satisfaisaient de leur présence dans ce territoire périurbain, entre forêt, océan et proximité métropolitaine, leurs attentes se sont diversifiées pour traduire aujourd'hui une exigence de services et de proximité des aménités paysagères. La politique de densification mais aussi d'extension du pavillonnaire nécessite d'être complétée pour répondre à deux constats importants :

- un refus de la densification si elle n'est pas accompagnée d'une offre de services en lien avec une nouvelle urbanité ;
- rattraper des défauts d'investissements en matière d'espaces publics et de lieux de rencontre au-delà du carré des Jalles en centre-ville.

L'éclatement spatial de la structure urbaine apparaît être le principal écueil à ces deux orientations. D'une part, il multiplie les besoins en investissements. D'autre part, il crispe les identités locales en accentuant géographiquement les besoins, en développant le sentiment d'abandon ou de quartiers privilégiés par rapport à d'autres. De fait, le principe de cohésion sociale s'en trouve atteint, situation dont l'équipe municipale a bien conscience. L'acceptation des logements sociaux est confrontée à cette structuration alors que la commune tente de répondre de façon dynamique aux exigences de la loi SRU et du PLH.

Nous constatons que les efforts entrepris par la commune pour développer des services environnementaux et une réelle proximité en matière de cadre de vie, sont assez faiblement perçus par les personnes rencontrées. De nombreuses initiatives sont pourtant conduites par la mairie à toutes les échelles de conception des

projets. Des tentatives de débat sur la qualité architecturale, le choix des gabarits de bâtiments, etc. Une méfiance est systématiquement présente et la municipalité doit redoubler d'efforts pour favoriser la participation. Nous avons pu observer le contenu des réunions de conseil de quartier qui permettent une réelle prise de parole et une participation effective au projet de rénovation paysagère des délaissés et des espaces verts défraîchis²⁷³. Au-delà des attentes et des objectifs politiques, cette dynamique de « La nature au coin de ma rue » constitue sans doute une réponse pertinente aux attentes formulées. L'absence d'évocation de cette démarche pourrait être expliquée de deux manières :

- sa dimension positive est masquée pour des raisons de positionnement politique de la part de notre échantillon vis-à-vis de l'équipe municipale,
- cette dynamique est peu perceptible auprès de notre échantillon. Si les efforts de communication sont identifiables (réunions publiques, internet, publications, etc.), il semble que les répercussions n'apparaissent pas à court terme. Les efforts sont alors à poursuivre.

La politique paysagère inscrite dans le PLU répond partiellement aux attentes formulées par les personnes rencontrées. Les objectifs de limitation de l'étalement urbain sont présents bien que récemment mis en œuvre dans la planification locale. Cependant, cet objectif est contraint par une part importante de l'échantillon qui ne veut pas d'une densité urbaine élevée, et encore moins d'une architecture en hauteur. Cette perception est générale sur l'agglomération et nécessite des actions de sensibilisation et de pédagogie. Mais il paraît utile de la part des décideurs d'être davantage à l'écoute des habitants dans les démarches amont, telle que la programmation des objectifs et des opérations. Il s'agit par exemple de la définition des espaces publics et de leur usage ; de la qualité architecturale des nouvelles opérations ; ou de la mobilisation de foncier pour des espaces de nature. La commune a entrepris ce type de démarche avec son opération « la nature au coin de ma rue ».

L'évolution de la sociologie communale, des attentes du public et des enjeux environnementaux nécessitent un tournant dans l'élaboration des politiques paysagères locales sur Saint-Médard en Jalles. La commune a partiellement entrepris cette démarche.

VI.2.2.2 - Léognan : le paysage comme investissement résidentiel

Les représentations sont ancrées dans le triptyque paysager de la commune (forêt, vigne, ville), qui correspond à un critère résidentiel essentiel.

Profils et typologie des habitants enquêtés - Identité, ancrage, et attachement territorial

Le profil de l'échantillon n'est pas représentatif de la structure de la population communale. Il est cependant homogène et plutôt équilibré. Seules trois personnes sont natives de la commune. Les autres sont issues de la périphérie bordelaise, voire d'autres régions et se sont retrouvées sur cette partie du territoire métropolitain pour des raisons professionnelles. La totalité de l'échantillon réside dans une maison individuelle et seulement deux personnes ne sont pas propriétaires. La moyenne d'âge du groupe est de 48,3 ans.

²⁷³ Participation à la réunion de concertation du projet «La nature au coin de ma rue» du 01/12/2009 sur le quartier d'Hastignan.

Les treize nouveaux habitants interrogés témoignent d'un intérêt particulier aux paysages de la commune. Huit personnes ont clairement précisé avoir choisi Léognan pour la qualité de son cadre de vie, tandis que cinq personnes ont d'abord évoqué des raisons économiques dues au taux d'imposition plus faible sur Léognan que sur la CUB, et en concurrence avec la commune de Canéjan. Bien que l'argument paysager ne pas soit prioritaire pour ces dernières, elles évoquent tout de même la situation communale comme un compromis très intéressant, fourni par une implantation en limite du niveau de taxation de la CUB, la proximité de services soit en centre urbain (pour le quotidien), soit sur leur périmètre de déplacement professionnel de la CUB ou bien grâce à la grande surface commerciale en sortie de Léognan sur la route de Bordeaux. La desserte en bus (TransGironde du CG33) permet de rejoindre le centre de Bordeaux et d'accéder au tramway, et constitue ainsi un facteur d'attractivité suffisant. Les services scolaires sont également évoqués, offrant une autonomie appréciée par les enquêtés. L'argument qui a conduit au choix de Léognan contrairement à la commune de Canéjan reste le prix du foncier ou de l'immobilier.

Si le cadre de vie constitue un élément déterminant, nous constatons que les personnes interrogées ne connaissent que partiellement le territoire communal. Au-delà des natifs de Léognan, les habitants interrogés proposent une lecture des paysages selon un schéma assez similaire. Les paysages viticoles sont désignés comme élément central du cadre de vie. Associés à la qualité exceptionnelle des vins de ce terroir (Pessac-Léognan), ils véhiculent une image qui transcende toute comparaison possible avec d'autres territoires. Ils sont considérés comme une sorte de marque de fabrique. Le terroir viticole constitue un marqueur d'identification visuelle et d'appartenance à un territoire d'exception. En second lieu, le lac bleu et le lac vert sont également plébiscités par tous. Ces anciennes gravières ont été ouvertes au public et transformées en lieux de promenades. Enfin, le centre de Léognan avec son église et les récents aménagements des espaces publics constituent un lieu remarquable de rencontres. Ce facteur de sociabilité est régulièrement associé à la notion paysagère, de telle manière que le paysage ne constitue pas seulement un point de vue ou un rapport entre l'observateur et un environnement spatial, mais il est aussi constitué par des lieux qui permettent de tisser et d'entretenir le lien social. La bibliothèque municipale, le marché et le terrain de sport sont insérés comme des lieux publics marquants des paysages communaux pour la moitié des personnes interrogées, et ceci, parfois tout autant que les vignobles. L'architecture de ces espaces de « sociabilité » est alors décrite et jugée par les habitants.



Photographies 17 : Vignes, arbres, et châteaux, le triptyque de la symbolique paysagère de Léognan. D.Labat-2007.

La perception de l'évolution des paysages et les réalités territoriales

Si nous identifions un attachement très marqué aux paysages Léognanais, il s'avère que l'ancrage territorial n'est pas aussi bien défini, notamment au niveau des nouveaux habitants. Au-delà des explications liées à l'historicité de leur présence, ces habitants ont davantage une attitude de « consommation des paysages ». Leur stratégie résidentielle ayant abouti, nous constatons que peu d'entre eux s'intéressent à la vie communale en matière d'aménagement du territoire. Seuls les plus anciennement implantés connaissent les problématiques, les sujets délicats et les enjeux en matière d'évolution des paysages. Ces derniers constatent l'évolution de la commune selon une dynamique de développement irrémédiable. L'urbanisation des paysages est perçue de manière négative, bien que la commune soit implantée sur un vaste territoire de forte attractivité. Cette évolution est acceptée avec résignation. Certains le justifient par le besoin de rentrées fiscales pour la commune, d'autres comme un phénomène inéluctable contre lequel il est difficile de se battre.

Les plus anciens font part d'un sentiment nostalgique :

***Un technicien viticulteur-6 :** « Oui c'est devenu une petite ville. Ce n'est plus la campagne comme c'était avant. Avant, on était loin de Bordeaux maintenant on est en ville, on est rapproché avec toutes les maisons qui se sont construites partout quoi. Bon, on est peut-être obligé aussi d'évoluer, mais on est obligé parce qu'on est à proximité de Bordeaux, parce que c'est attractif, parce que les paysages sont aussi intéressants, c'est le sentiment de nature. Ça devient assez cité dortoir. Ouais, parce que les gens le soir, on ne voit personne. Si, le dimanche matin on voit un peu de monde dans le bourg ou des choses comme ça. Oui oui ! C'est bizarre ils sont entrain de tout mettre à bâtir. Je comprends, c'est logique les économies de l'énergie, l'essence qui n'arrête pas d'augmenter et tout, c'est logique de le faire. Oui, mais bon, ouais, c'est sûr ! J'ai connu comme je suis né ici, j'ai connu que des coins de verdure, c'est pour ça. Mais quelqu'un qui n'a pas connu ça, il arrive là, il trouve magnifique encore. Ils disent que Léognan c'est la campagne, c'est bien. Je discute avec les gens ah ! C'est un joli coin ! Et tout, je me dis vous l'auriez connu y a 40 ou 50 ans c'était autre chose quoi ! ».*

***Une néo-Léognanaise-7 :** « Il y a vraiment un appauvrissement, il y a vraiment une forte déforestation, un appauvrissement de la biodiversité. On est de plus en plus dans la construction, beaucoup d'endroits traités en vignes mais par des petits propriétaires. Ils ont vendu, ils ont tiré des bénéfices de cette affaire parce que c'est devenu constructible et donc c'est vraiment, enfin le territoire de Léognan est piqueté par des constructions qui sont assez étendues, pas ramassées, ce n'est pas regroupé, je trouve ça dommage. Le maire précédent, enfin les maires précédant, le maire actuel avait limité les permis de construire, mais là les permis de construire depuis ce maire ont beaucoup augmenté. Ça se construit partout maintenant, à vive allure. Il s'agit de lotissements. Bon, c'est très bien les lotissements, hein, mais il est dommage qu'ils soient étendus un petit peu sur toute la commune, au lieu d'être regroupés autour du centre, vous connaissez Cestas ? Eh bien Cestas, c'est plutôt une cité dortoir ».*

En fonction du niveau de connaissance et de culture des individus, les appréciations sont parfois plus analytiques.

***Un cadre technique-8 :** « c'est une évolution inéluctable avec un changement en trois temps, le village, la ville avec nouveaux arrivants et aujourd'hui la ville entre dortoir et dynamique associative. L'urbanisation est restée correcte, avec un respect de l'environnement, pas de grands ensembles, une population plutôt moyenne et une bonne cohabitation avec les classes inférieures ».*

Les personnes nouvellement arrivées font état d'une perception plus descriptive, basée sur leurs observations des aménagements de la commune, des fonctionnalités des espaces et parfois en comparaison avec leur trajectoire résidentielle.

Un retraité-4 : « c'est normal. La vigne reste de l'espace vert qui est économiquement plus viable que la forêt. L'évolution du centre-ville est positive sans trop de bouleversement. L'équipe municipale avance dans la bonne direction ».

Les territoires viticoles et forestiers sont identifiés par tous comme un point de tension lorsqu'il faut choisir les options de développement. L'attachement à la forêt et à l'arbre en général est très fort. De telle sorte que si les paysages de la vigne restent emblématiques, la plupart des personnes considèrent qu'il est nécessaire de mieux maîtriser les espaces forestiers. Toute disparition de bois ou d'arbres isolés est remarquée et critiquée comme un manque de considération pour des éléments paysagers jugés structurants. Car si la vigne dispose d'une aura favorable, elle reste néanmoins le symbole d'une économie entre les mains de grands propriétaires, non plus issus du monde viticole mais du monde plus large de la distribution. Ce sont des investisseurs. Le développement des emprises viticoles est accepté mais identifié parfois comme un système économique qui dicte ses lois, économiques essentiellement.

Enfin, de manière plus discrète, les aménagements du centre-ville rénové à partir de 2006, sont évoqués de façon très favorable. Au-delà du bénéfice apporté en matière de sécurité, les aménagements participent du maintien d'une identité villageoise et de la valorisation d'une centralité où il fait bon se retrouver.



Photographie 18 : Des prairies sans occupation agricole productive à proximité du cœur de ville confèrent un sentiment de « nature » plébiscité par les répondants. Vue en direction du centre de Léognan, depuis la rue de la Cure. Cliché: D.Labat-2007.

Les préférences, contestations et attentes paysagères sur le territoire communal et les enjeux du PLU (dimensions de protection et objectifs de qualité paysagère).

Les paysages les plus appréciés ou les plus emblématiques pour la commune.

Les paysages viticoles sont plébiscités par toutes les personnes interrogées. Les châteaux les plus emblématiques (Châteaux Olivier, La Louvière, Fieuzal...) sont connus de tous. Ce paysage viticole dispose de plusieurs fonctions :

- un marqueur identitaire qui lie l'appellation au territoire de production, en véhiculant les symboles liés aux vins de très grandes qualités,
- un paysage du quotidien qui sert de coupure entre la commune de Léognan et l'agglomération de Bordeaux avec sa densité bâtie,
- une vitrine, sorte de « parc viticole » régulièrement cité comme la passage obligé pour les amis qui viennent en visite chez les résidents.

Un retraité-4 : « c'est les zones de vignes, le côté la Louvière ou le cote Fieuzal sur la route de Saucats, du côté de l'Olivier, derrière y'a un beau chemin ».

Une jeune néo-Léognanaise-1 : « Les paysages de vignes présentent un ordonnancement, une esthétique qui me plaît. C'est un certain graphisme, régulier, entretenu qui est attrayant. Et puis les paysages de vignes se laissent observer par des perspectives lointaines contrairement à la forêt qui garde un caractère plus sauvage. La vigne représente un patrimoine, s'identifie à la qualité des vins et évolue au rythme des saisons contrairement aux forêts de pins ».

Un retraité, amateur de vin-4 : « c'est la vigne ! C'est des beaux paysages, en ce moment c'est bien vert avec ces grappes, ils sont en train de vendanger. Je pense que c'est du patrimoine, au sens du cadre de vie, foncier un petit peu. Y'a quand même des châteaux classés, La Louvière et Olivier, je crois. Ha ! C'est beau ces châteaux ! ».

Une femme au foyer-7 : « Eh bien, quand les gens viennent à Léognan bien sûr, je leur montre les châteaux viticoles ! Moi j'aime bien, oui, je trouve qu'ils sont très sympa, puis en plus comment dire, on a un voisin direct qui a une entreprise familiale et qui produit un vin qui a un très bon rapport qualité prix et qui peut faire concurrence à des grands châteaux... ».

Ensuite, c'est l'église et son centre-ville, et le lac bleu qui sont les plus appréciés. La première pour sa valeur patrimoniale et architecturale, jugée par certains en rupture de la médiocrité architecturale de ces dernières années. Le centre-ville est le lieu de rencontres et de vie de la commune. Le marché, le parc de la mairie et la médiathèque sont des lieux importants de la vie sociale qui sont intégrés par les habitants dans la notion de paysage. Le second est un lieu de détente, de loisirs et de promenade dans un espace peu agencé. La présence de l'eau et la topographie « chahutée » de cette ancienne gravière sont appréciées. Aucune des personnes ne souhaite d'aménagement particulier sur site, sinon, la mise à disposition de tables en toutes saisons pour y organiser des pique-niques.



Photographie 19 : Le Lac Bleu, paysage "sauvage" de la commune, parmi les plus appréciés. D.Labat-2007.

Les paysages les plus contestés de la commune

Bien que ces éléments de paysage caractérisent fortement la commune, les personnes enquêtées identifient d'autres éléments perçus négativement.

Nous en distinguons plusieurs types :

- les modèles d'urbanisation traduits selon deux processus antagonistes :
 - o la **densification impulsée** par les administrations et les textes de loi qui limitent fortement le modèle résidentiel éparpillé en fonction des opportunités foncières. La commune a orienté son PLU sur un principe de regroupement des secteurs résidentiels à proximité du centre urbain, et en continuité des hameaux. Plusieurs opérations que nous avons décrites dans le chapitre relatif à l'analyse du PLU sont jugées trop denses. Les bâtiments collectifs sont eux trop hauts. Ces urbanisations à proximité du centre sont en concurrence avec les premiers espaces boisés qui constituaient des cadres paysagers de proximité. Leur disparition participe à une image de « nature » de la commune qui s'étirole. Par ailleurs, toutes les personnes vivent dans une maison individuelle de type pavillonnaire. Leur choix résidentiel sur Léognan a été motivé par l'accès à l'espace.

Un cadre informatique-15 : « on peut faire du R+1, mais R+2 c'est beaucoup. Lui, il a vendu, il est content. Ici, c'était des prairies, et maintenant des maisons sans âme, sans unité, ont bouffé l'espace. » [...] « Les maires du périurbain, ils ont plus envie de rénover leur école, leur voirie, une bibliothèque comme les autres. Ils font un complexe, le président de la communauté de communes dit « on ne veut pas devenir la réserve d'indien des gens de la CUB », [...] « Là, sur l'allée de la Louvière, il proposait à la révision du PLU d'urbaniser ça, alors que les riverains étaient contents de ce site. Le maire dit, « Oui, vous êtes contents de venir à Léognan mais acceptez que d'autres viennent ! ».

Un technicien né à Léognan-6 : « *Les lotissements qu'on a en face de la maison entre autres, parce qu'ils n'ont même pas gardé un arbre rien du tout ; alors qu'ils devaient garder soit disant, enfin on nous a fait des promesses qui n'ont pas été tenues. Et quand je disais qu'il y avait des prés et tout ça, il y a le lotissement là sous l'arrivée du Haut Brion, en face de la salle de sport. Vous voyez là juste quand on arrive de Léognan, tout ça, c'était des prés avant. A l'époque ça s'appelait les Chalandonnettes* ».

- le **modèle d'urbanisation éparpillée** ou longeant les voies qui est critiqué pour ses impacts sur les perspectives paysagères. Il participe à la disparition de la transition entre l'agglomération et le cœur de ville de Léognan. Bien que ce modèle de développement urbain soit stoppé, l'analyse des répondants se porte sur les lotissements construits dans les années 1970-1990, que certains pourtant habitent.

Un cadre informatique-15 : « *Au niveau paysage, ce qui est pernicieux, c'est que cela se fait très lentement à des petites échelles, on ne réagit pas au bon moment, souvent trop tard. Il faut une prégnance plus forte du Scot sur le périurbain, la CUB a intérêt que l'on préserve l'eau du périurbain. Le Scot fait des belles presses, trames vertes, bleues, etc. Il n'y a pas d'opposition, localement le maire en oublie des principes.* » [...] « *Je pense que les municipalités ne sont pas assez soucieuses du paysage. Quand on y vit constamment on oublie l'intérêt des paysages* ».

- La **qualité architecturale des constructions** constitue une problématique de fond. Que ce soit de manière générale, ou dans le détail, les typologies architecturales trop similaires ou trop hétérogènes des logements, ou bien les plus contemporaines sont mal perçues. Cette analyse vient justifier l'idée que Léognan n'est plus le bourg que les plus anciens étaient venus chercher. Il aurait perdu de sa « typicité ». Les modes actuels de construction sont en défaut de renouvellement ou de prolongement de l'identité villageoise défendue.

Un retraité-4 : « *on fait perdre l'identité locale des paysages, pas banalisation mais je n'ai pas de terme à dire* ».

Un cadre informatique-15 : « *Là, il y a une église romane classée avec à côté des méchants vestiaires du stade en tôle. On voit bien que le bourg est resté dans son jus. Mais il y a un problème de style. Ils ont raté des choses là-dessus. Y'a un problème d'unité architecturale. Ça correspond à il y a 25 ans* ».

Un retraité-4 : « *En France en général, on voit par exemple dans les habitations trop de disparités dans les constructions, on voit de tout, c'est la liberté. Mais les gens ne s'aperçoivent pas de ça, et ça donne un coup d'œil désastreux* ».

Une cadre technique-14 : « *Ma perception est mitigée, il y a manque de concertation sur l'unité urbaine architecturale : "des blocs posés comme ça, sans réflexion", pas de place de parking* ».

Un retraité-4 : « *Y'a les halles de Gascogne, une salle polyvalente, avec entre autres un toit en forme de V à l'envers qui me semble peu adapté au niveau paysage, un toit d'usine, une verrue, pas très jolie. L'architecture est un enjeu important dans le public et le privé comme les maisons individuelles, trop disparates. Très peu de style, un peu de tout* ».

- Les **logiques d'implantation commerciales** qui ont excentré les dynamiques commerciales en limite de la commune. Le centre-ville s'est quelque peu désertifié selon certains habitants. L'ensemble des répondants regrette que cet élément de vie sociale ait été affaibli par une grande surface qui n'apporte rien à

l'image de la commune. Les petits commerces renforcés par les aménagements du centre-ville sont plébiscités ainsi que le marché du samedi matin qui constitue un rendez-vous local.

***Un technicien né à Léognan-6 :** « Le Brico Leclerc, là, c'est pas terrible ! Non parce que dedans, il n'y a pas grand-chose. Ouais ! Ce n'est pas joli, ce n'est pas joli. Quand on veut acheter, il n'y a pas trop ce qu'il faut, je trouve. Ah ! Il est moche. Non, c'est l'architecture, je ne sais pas moi, j'aime pas trop, ça fait une verrue là quand il y avait le Leclerc, on était habitué à ne rien voir à côté, maintenant qu'ils ont mis ça, c'est ça qui choque quoi ».*

***Une femme au foyer-12 :** « Il y avait le Super U qui faisait tout à fait bien l'affaire au contraire, c'est une petite structure. Comment dire, la plupart des gens qui travaillent à Super U, ils se prennent encore le temps pour discuter avec la clientèle, ce qui n'est absolument pas le cas dans le Leclerc où il y a des boutiques. Je ne sais pas s'ils arrivent à boucler les deux bouts, il y a déjà plein de boutiques qui sont fermées qui se sont recyclées ; c'est vraiment pas très utile bien qu'ils aient essayé de soigner l'environnement et tout, ils ont mis des vignes... L'argument avancé était que ça faisait baisser les impôts locaux ».*

- Le **projet de golf résidentiel**, qui centralise les préoccupations, s'inscrit dans un cadre de tension particulier. Alors que la politique communale vise à recentrer le développement urbain en limite du centre-ville, un important projet de golf résidentiel est en cours de montage en périphérie de la commune, au droit d'espaces boisés classés. C'est la famille Cathiard (propriétaire du château Smith-Haut-Lafitte) qui porte ce projet. Il s'agit d'un célèbre industriel viticole, déjà propriétaire des sources de Caudalie sur la commune riveraine de Martillac, dont l'activité thermique est axée sur la fourniture de soins à base de polyphénols issus des pépins de raisins. Ce projet a été initialement pensé sur la commune de Martillac, qui n'a pas accepté de modifier son PLU pour rendre les terrains visés, initialement en EBC, urbanisables. Les investisseurs se sont donc tournés vers Léognan. Ce projet est mal perçu, car il stigmatise le tourisme viticole comme une activité pour personnes fortunées. Il ne s'inscrit pas non plus dans les règles imposées aux habitants, et est perçu comme une dérogation accordée aux plus puissants. Enfin, le projet consistant à réaliser un golf, un restaurant et environ 40 résidences de luxes selon le représentant communal rencontré, certains des habitants n'y voient aucun intérêt pour eux. Car si le projet peut éventuellement fournir une ressource fiscale, il ne répond à aucun des problèmes soulevés par les habitants.

***Un cadre enseignant-3 :** « Moi, je suis contre parce que je pense que le Maire en fait, il est un peu le cul entre deux chaises. Il nous dit que ça va rapporter 130000 euros par an à la commune, j'ai entendu. C'est des bruits de couloir, je crois que si on fait les logements sociaux ça rapportera autant à la commune, quoi ! Donc c'est encore aller dans le sens de la baronnie ! Donc, moi je suis contre au point que si ça passe je ne voterai pas pour le maire actuel et je dirai aux gens de ne pas voter pour lui, alors que j'ai toujours voté pour lui, parce que c'est un brave mec ».*

***Une femme au foyer-7 :** « Est-ce qu'on peut appeler ça un sport ? On se déplace, on tape dans une petite balle. Pour moi, ce n'est pas vraiment intéressant comme sport, il faut savoir aussi que cette forêt est comment dire, utilisée par beaucoup de piétons, des gens qui font de la marche à pied, de la course à pied. Maintenant, c'est de plus en plus difficile parce ce que tout a été clôturé et là aussi, il y a un cloisonnement qui interdit l'utilisation de cette forêt, je sais bien que c'est une propriété privée, les piétons à priori ne font pas de mal, ni les coureurs à pied ».*



Photographies 20 : Les architectures les plus récentes sont contestées comme par exemple, l'immeuble de gauche, un cabinet d'avocat; ou bien les logements collectifs de type R+1. Clichés: D. Labat-2007.

La perception des évolutions à venir : des tendances résidentielles ancrées

C'est un mélange de résignation et d'acceptation que nous observons lorsque les enquêtés précisent comment ils voient l'évolution de leur commune. Le développement urbain est une dynamique inéluctable due à la proximité de Bordeaux et à l'attractivité de la commune. Conscients que d'autres personnes viennent chercher les mêmes éléments qu'eux sur Léognan, les enquêtés finissent pas accepter cette évolution sans trop croire qu'il est possible d'y insuffler des choix volontaires. Certains pensent que les élus ont une grande part de responsabilité et des marges de manœuvres, mais les autres perçoivent des dynamiques foncières et immobilières comme plus puissantes que la décision politique.

Un cadre enseignant-3: « Ouais, c'est une question difficile. Si vous prenez le médoc par exemple Pauillac. C'est misérable quoi, aux alentours, c'est que les châteaux qui ont évolué ». [...] « Voilà, c'est ça plus urbanisé, sur le centre plus resserré et après des lotissements un peu plus jolis des choses... je crois qu'on peut pas faire pire que ce qu'on a actuellement. Honnêtement ! » [...] « il faut éviter d'être comme il y a des bleds sordides, quand on va vers Arcachon, ils font des boîtes à pizza ... il faut éviter ça, il faut qu'il y ait de la population, y a encore de quoi construire à mon avis... ».

Un retraité-4: « C'est un changement inéluctable, peut-être pas mais rien n'est fait pour aller contre ça. Je pense qu'il y aura beaucoup moins d'arbres, et plus de zones habitées. Par exemple, en face d'une trentaine d'hectares, il y a juste une maison de maître, une piscine, mais qu'est-ce que ça va devenir dans 30 ans ? Faudrait le geler. C'est à 1 km du centre-ville. C'est tentant de construire. Ce serait mieux de construire plutôt qu'entre Gradignan et Léognan, parce que c'est proche. Le choix est difficile. Mais compte tenu des écoles et équipements, il faudrait pas que ça prenne trop d'habitat, parce que ce sera difficile à gérer ».

Un technicien natif de Léognan-6: « Ça c'est un problème parce que ça va continuer à évoluer comme c'est, à mon avis. On ne va pas pouvoir arrêter de construire des maisons. Si, il y a les verts, les écolos et tout ça, mais ils ne sont pas assez forts je crois ».

Un cadre technique-6: « on va se retrouver dans 20 ans comme à Mérignac avec quelques vignes encerclées ».



Photographie 21 : L'habitat pavillonnaire reste de loin le modèle privilégié. Le lotissement du cours Gambetta, près de l'Eau Blanche ci-dessus à 300m du centre du village reste sur des parcelles de 900 à 1000 m² en moyenne. Il s'inscrit dans le secteur 3 du PLU (cf. figure 72, p. 307). Cliché : D. Labat-2007.



Photographie 22 : Le développement résidentiel en limite de voirie conduit à la fermeture des paysages, et à l'éloignement des ambiances forestières comme sur ce cliché pris dans le quartier du Coquillat. D.Labat-2009.

Les actions attendues par les habitants : mieux ancrer les pratiques paysagères communales dans la démocratie locale

Les attentes en matière d'actions sur le paysage sont situées à des échelles variables en rapport avec les préoccupations des personnes rencontrées. Elles peuvent être :

- **d'ordre politique**, quand les personnes engagées politiquement dans la vie communale sont en faveur du développement de l'intercommunalité. Ce souhait s'exprime par des propositions visant à éloigner la décision locale vers l'intercommunalité et à accepter la stratégie du SYSDAU, pour faire de Léognan un pôle secondaire, en rupture physique de la CUB. De ce fait, le maintien d'une « âme de village » passe par l'acceptation d'un développement modéré et le maintien de services, dans une appréciation qualifiée de « *juste ce qu'il faut* ».

En règle générale, un déficit de concertation est ressenti par l'ensemble des personnes résidant depuis quelques années. Une amélioration de l'information sur les projets à venir est donc attendue également. Sans pour autant souhaiter une participation active, les personnes rencontrées témoignent d'un déficit d'information qui nuit à la compréhension des actions communales, ou du moins, ne permet pas toujours d'évaluer la pertinence des choix réalisés.

***Un cadre technique, engagé avec les « Verts »-15 :** « Il y a un problème de répartition dans le SCOT. Moi je travaille à Mérignac, j'ai 4 enfants...on est consommateur de l'école de musique qui est financée par Léognan. Il y a des problèmes de péréquation, et ce n'est pas abordé dans le SCOT. Les verts veulent y réfléchir. Ça pose des vraies questions. Quelles sont les complémentarités ville-campagne ? Il existe des contrats de pays et d'agglomération. Nous, on est votre réservoir en eau, votre zone de récréation, le lac bleu est disponible à tous... », [...] « Ce que nous on demande, c'est qu'il y ait une prégnance plus forte du SCOT sur les PLU locaux. Pour éviter des situations comme à Cestas. Mais non, les élus résistent sur ce sujet ».*

***Un cadre de l'enseignement-3 :** « Est-ce que par exemple ce serait dans le document de l'urbanisme, ça ? C'est à dire qu'on instaurerait des règles de construction qui font qu'on a ce type d'aménagement ? Je crois, oui, ça peut l'être. Non, mais d'avoir des règles de construction un peu précises. Oh oui, c'est sûr enfin bon, on est tous un peu comme ça quand même. Il suffit d'instaurer des règles de ... d'un autre côté ça donne un peu une plus-value aux propriétés quand on est bien, on gagne en valeur ; si on construit des merdes on ne revend pas au prix de la valeur après amortissement, tandis que si on construit un espace qui est un espace agréable à vivre, on aime bien qu'il gagne en valeur à mon avis. Oui, oui contraignants ».*

- **De l'ordre de la gestion de l'espace**, lorsque les personnes enquêtées expriment une attente vis-à-vis des espaces boisés de façon prioritaire. Il est urgent pour eux, de protéger les arbres remarquables, les espaces boisés quelle que soit leur taille et de les inscrire dans le PLU comme inconstructibles ou bien les protéger contre tout aménagement. Ce sentiment de manque de reconnaissance de ces éléments végétaux est renforcé par les impacts des tempêtes anciennes. Il s'agit donc non seulement d'une action de protection du paysage, mais également d'une action de reconquête des paysages perçus, dans notre cas, comme dégradés.

***Une technicienne-11 :** « Il faudrait rénover les forêts abîmées par la tempête comme sur le secteur du château Olivier ».*

Au-delà de la place de l'arbre et des bois dans la commune, peu de propositions sont faites en matière d'urbanisme. Deux principales concernent le principe de renforcement de l'offre résidentielle en centre-ville et le développement des emplois dans la commune pour limiter les mouvements pendulaires.

***Un retraité-4 :** « il faudrait faire des logements adaptés en centre-ville pour faciliter l'insertion en centre-ville. Si j'étais maire ? C'est difficile. Premièrement ce serait de geler un peu le POS, de ne pas privilégier les zones habitables mais mieux les zones d'activité pour éviter que les gens aillent à l'extérieur. Ce n'est pas facile à faire. Mais bon, en ce moment, je sais bien que l'on n'est pas dans une période faste, mais il y'a peut-être des créneaux à faire ».*

Ensuite, il s'agit du parc sportif en centre-ville. Il mobilise un foncier qui pourrait être mieux intégré dans la vie communale, servir davantage aux Léognanais. Deux propositions ont été formulées. La première est relative à la création d'un parc qui réunirait la jalle de « l'Eau Blanche » et l'église. Cette partie du centre-ville dispose d'une valeur forte et représentative de la commune.

***Un cadre de l'enseignement-3 :** « Si on pouvait traverser au stade, on pourrait faire des choses. Mais à mon avis, c'est cette zone qui est un peu pauvre quoi. Oui, c'est l'eau blanche, puis c'est vert, c'est une zone qu'on peut garder verte. Il y a le stade, il donne contre l'église. L'église, c'est quand même une place centrale dans un village alors qu'elle*

tourne le dos au stade, donc c'est un truc un peu complexe », [...] « Eh bien, je vous dis, je mettrais un petit parc, je mettrais un truc comme ils ont fait à Gradignan. C'est au bord de l'eau, je mettrais une promenade, je mettrai un parking, je déplacerai le parking du marché. Parce que là, ce marché, vous avez déjà vu ce marché, le samedi entre les voitures qui sont garées d'un côté, les camions de l'autre, jusqu'au pied de l'église... alors que le stade à mon avis ça sert strictement à rien quoi ! En plus, le taux d'occupation de ce stade il esttrès faible ».

Le deuxième est cité par un représentant communal qui voit dans le site du stade, un lieu de développement résidentiel majeur. La commune est en déficit de logements sociaux selon l'application de la loi SRU. Ce serait une opportunité pour répondre à cette exigence et renforcer la dynamique du centre-ville au niveau des commerces et de la vie sociale. C'est ainsi que le développement des lotissements est justifié, ce qui a permis de passer de 4% de logements sociaux à 14% sur les 20% exigés par la loi.

- **De l'ordre des pratiques de l'espace** car, pour ces habitants, les services aménitaires ne sont pas assez valorisés. Et ce notamment, par l'intermédiaire de l'accès au territoire. Ils demandent la création ou la réouverture de chemins de randonnée, l'arrêt de la fermeture des parcelles agricoles que certains châteaux mettent en œuvre, ou bien le développement des pistes cyclables et des équipements de proximité (garage vélo, etc.). Les nouveaux arrivants réclament une meilleure information sur les circuits existants ou bien la mise en place d'une signalétique plus efficace. Ce sont des attentes pratiques et fonctionnelles pour tirer profit des paysages et du cadre de vie perçus comme valorisants et suffisants. C'est donc un potentiel de valorisation qui est exprimé dans un souci de pratiques locales, quotidiennes et liant le centre-ville aux zones résidentielles.

Un cadre technique-8 : « créer des circuits de randonnées mieux balisés pour qu'ils soient empruntés, donner envie ».

Une femme au foyer-7 : « Ce qu'il manque énormément, c'est des garages à vélos ! ».

Un cadre de l'enseignement-3 : « Les chemins, les promenades, les chemins piétonniers sécurisés vous voyez là par exemple. Au bout de chez moi, ça c'est un chemin qui descend tout droit, vous êtes au village, vous traversez la route de Saucats et vous descendez, vous êtes au village. Juste en face, comme le chemin n'est pas entretenu, on ne peut pas continuer... On est obligé de reprendre la route, des petits trucs comme ça. Enfin, il y a sûrement des passages, ce serait sympa... des passages piétons ».

Participation et action habitante : un public peu investi

Seules deux personnes de l'échantillon sont impliquées dans une association ou une forme d'action sur l'aménagement du territoire de la commune. La première dans une association de quartier pour défendre ses intérêts, et la deuxième, étant un élu de l'opposition, très impliqué dans les réflexions sur la planification. Nous constatons un faible engagement des habitants sur ces sujets, au-delà des revendications individuelles ou de groupes d'intérêts. Car notre mode de diffusion de l'information sur l'enquête a permis d'informer les associations communales, quelles que soient leurs activités.

Peu de personnes interrogées se disent prêtes à participer, sauf si cet investissement est compatible avec leur emploi du temps, qui est le premier frein indiqué.

Les efforts communaux sont mal perçus même par les habitants les plus anciens. Les modes d'information (affichage, lettre...) sont jugés insuffisants pour attirer l'attention. Nous constatons une réelle méconnaissance des procédures et des temporalités de la concertation.



Photographies 23 : La lisière forestière comme horizon résidentiel, l'accessibilité des voies cyclables constituent des éléments symboliques du paysage qui font de Léognan, une cité "idéale" pour ses habitants. D.Labat-2007.

Conclusion

Ces entretiens nous fournissent plusieurs enseignements sur la commune de Léognan : tout d'abord sur la perception des évolutions des paysages, avec un mélange de sentiments de résignation et d'acceptation. Nous en proposons l'interprétation suivante :

- Cette situation est due à la méconnaissance des potentialités de projet et de choix politiques inclus théoriquement dans le PLU. Ce dernier est perçu comme un outil complexe, essentiellement guidé par les dynamiques économiques, alors qu'il est censé contenir un projet de territoire conçu pour ses habitants. Ainsi, l'action du maire est parfois jugée comme minime par rapport à des dynamiques qui le dépassent, notamment sur les prix du foncier et de l'immobilier. De fait, les perceptions se nourrissent de critiques vis-à-vis de son action ou de ses choix, et de confiance tacite tant les enjeux semblent dépasser la fonction du maire (« *il fait ce qu'il peut* »). Alors que de réelles possibilités de définition des objectifs paysagers existent dans la formulation du PLU, la perception habitante se focalise sur la capacité décisionnelle des représentants communaux pour juger de la pertinence des choix réalisés. La dimension opérationnelle de la qualité paysagère dans les aménagements est facilement omise.

- La dimension économique et ses ressorts en matière d'aménagement sont présents dans les discours et expliquent une partie de la perception de l'action communale. Certaines personnes rencontrées critiquent les mécanismes fonciers, tels que la vente de parcelle boisées ou viticoles pour la construction. Cependant, elles admettent que « *tout le monde doit vivre* » et acceptent ainsi l'absence de règles trop fortes pour que toutes les situations puissent trouver leur place. Le lien dans les discours entre économie territoriale et paysage se tend et se distend en fonction du caractère individuel ou collectif de l'expression des enjeux. Le projet de golf se situe sur ce lien, car il est soit perçu comme négatif vis-à-vis du paysage s'il est inséré dans une réflexion collective, soit accepté lorsqu'il est comparé à un projet de construction individuelle; ceci en fonction du regard porté sur la liberté d'occuper le territoire. Dans ce cas, le maire se voit pratiquement conduit à l'acceptation de tout projet pour faire valoir le développement économique de la commune et le

développement résidentiel des habitants de façon équitable. Le jeu de l'action communale consiste alors à accepter le projet de golf selon une négociation dont le contenu sera de faire respecter un minimum de règles qui seront opposées à tout pétitionnaire.

- Nous n'avons pas pu obtenir le contenu de cette négociation, mais le représentant communal déploie un discours basé sur l'incertitude du projet à cette étape d'avancement. C'est une stratégie de construction du projet à sa limite de justification pour marquer l'exception. Les gestionnaires de la planification sont prêts à accepter le projet, mais compte tenu du rejet perçu au sein de la population, il faut montrer que des conditions particulières seront exigées pour le bien de tous. Cette tension sert aussi la stratégie du maire, car par ce mécanisme de tension dans la décision, il se repositionne comme acteur majeur, avec qui il faudra compter. Le projet de développement économique du Technopôle ne pose pas de question aux habitants, il s'inscrit dans une affectation logique et nécessaire des ressources de la commune. Mais le Technopôle reste surtout éloigné de leur cadre de vie quotidien. Alors que faisant l'objet d'une consommation toute aussi importante de boisement, il ne suscite pas d'indignation et est acceptée. La version du PLU 2010 en cours de finalisation est une version centrée sur l'économie du territoire communal.

Ensuite, nous constatons que certaines programmations du PLU sont méconnues. Le parti pris de développer le réseau cyclable de façon volontaire n'est pas connu des habitants rencontrés. Il en est de même pour l'ensemble du contenu du PLU. Les avis recueillis s'inscrivent uniquement dans l'observation des évolutions matérielles du paysage. La dimension programmatique du PLU est remise en question, essentiellement par les tensions survenues lors de l'émergence de projets tels que celui du golf. De fait, la démarche de planification n'intéresse pas l'habitant qui considère le choix politique comme fragile, et se sent incompétent pour faire valoir ses opinions dans la procédure. La décision d'aménagement est perçue comme appartenant au maire, et le moment de réelle expression de l'habitant intervient lors de son vote. Enfin, nombreux sont ceux qui perçoivent la commune de Léognan comme un cadre de vie idéal, répondant à leurs attentes. Ils ne perçoivent donc pas d'intérêt particulier à intervenir dans les processus de concertation.

VI.2.2.3 - Pompignac : à qui profite le paysage ?

Les perceptions enregistrées correspondent à deux groupes en conflits à propos du devenir de la commune : des propriétaires locaux souhaitant valoriser leur rente foncière et des néo ruraux investissant la commune avec un idéal paysager.

Profils et typologie des habitants enquêtés - Identité, ancrage, et attachement territorial

La totalité de l'échantillon vit en maison individuelle. Un tiers des répondants est installé depuis plus de trente ans et seules deux personnes sont natives de la commune. Le reste des répondants vit dans la commune depuis les années 1980, et la dernière installation date de 2003 après vingt-trois années de résidence secondaire à Pompignac. Cet échantillon est donc le plus ancré que nous ayons eu sur les trois communes. La moyenne d'âge est de 55,8 ans, la plus élevée des trois communes. L'ensemble des répondants est satisfait de leur logement et tous se sont installés à Pompignac parce qu'ils y ont trouvé leur territoire résidentiel désiré. En dehors des natifs de la commune, le choix résidentiel a été effectué selon les deux critères suivants :

- une parfaite corrélation selon eux entre la proximité des terrains et la proximité du centre de l'agglomération, à un prix abordable (Pompignac est à 11 km du centre de Bordeaux),

- le cadre de vie préservé et les ambiances rurales dans lesquelles la vigne et les prairies de jachères ou de friches constituent une image paysagère attractive. Un attachement très important à ces caractères ressort des entretiens.

Contrairement aux échantillons précédents, celui de Pompignac comporte davantage de retraités (un tiers, dont quatre anciens cadres supérieurs) d'artisans ou de professions libérales.



Photographie 24: L'agriculture prairiale comme support d'une "nature" de proximité. D. Labat-2008.

La perception de l'évolution des paysages et les réalités territoriales

Les perceptions peuvent être synthétisées sous la forme de deux éléments qui apparaissent dans presque tous les entretiens. Le premier est un constat d'absence d'évolution significative. Neufs personnes ressentent peu d'évolution des paysages. Même si l'urbanisation s'est développée, le développement est jugé « raisonnable » et donc acceptable. Il n'a pas défiguré ou transformé les paysages de la commune. Le caractère campagnard est décrit comme un idéal de vie et de cadre de vie. L'urbanisation s'est développée de façon à ce que l'essentiel des paysages soit préservé comme celui de la vallée de La Laurence. Son caractère campagnard a pu être préservé, du moins relativement.

Trois personnes pourtant regrettent cette évolution mesurée : deux d'entre elles jugent que le développement résidentiel est préjudiciable à la qualité des paysages. Par ailleurs l'une d'elles constate une fermeture des prairies par abandon progressif de l'agriculture. Un agriculteur à la retraite la perçoit comme une situation conflictuelle qui met en danger la viticulture. Car la proximité avec les néo-ruraux est pour lui source de problèmes. Les terres agricoles sont mises en concurrence par les enjeux d'urbanisation. Cet agriculteur a en mémoire l'identité rurale des années 1960.

Enfin, trois personnes jugent le développement résidentiel comme positif, parce qu'il amène une dynamique nouvelle et permet à la commune de conserver une vie sociale riche.

Le sentiment nostalgique est peu perceptible si ce n'est vis-à-vis de l'image des paysages. Un écart existe selon les personnes entre l'idéal recherché et l'évolution en cours. C'est cet écart qui est source de tensions sociales et fait du PLU une plateforme de dissensions extrêmes dans la commune.

Un natif de Pompignac-4 : « Pompignac, ça reste une commune où on a quand même préservé des espaces. On n'a pas préservé l'agriculture mais on a préservé la ruralité. Aujourd'hui vous avez des gens qui circulent, qui vont sur ma propriété, qui se baladent, allez voir les gens de la cité ouvrière, ils vont dire qu'ils sont ravis d'être là. On est à 11 km de la place Gambetta. On a la rocade à portée de main ! ».

Un retraité-6 : « Pas fondamentalement. C'est resté une commune rurale. C'est-à-dire qu'il n'y a pas eu de grands ensembles immobiliers, il y a bien sûr des constructions, mais la croissance immobilière reste modérée. Non, on est passé de...quand je suis arrivé il y avait 1 800 habitants, on est à 2 500. En 34 ans. C'est une croissance modérée pour être aussi près de Bordeaux ».

Un retraité-1 : « je trouve que l'évolution c'est une fermeture. La végétation grandit, les arbres grandissent, les densités de végétation sont importantes. On voit bien un passage de la culture de prairies à la culture de lotissement, ce changement d'usage amène l'évolution du paysage. Le problème de l'agriculture c'est que le vignoble survit, ce n'est pas des vins de très grandes qualités, ça se vend entre 3 et 7 euros la bouteille. Le reste des terrains n'est pas très propice à l'agriculture, on a plutôt un recul ».

L'ancienne équipe municipale a réalisé un PLU dont nous avons présenté le contenu dans la partie relative à l'analyse de la compatibilité entre le SD 2001 et le PLU de Pompignac. Face à une ouverture très importante des terrains à bâtir, une mobilisation s'est constituée par l'intermédiaire de l'association « Mieux vivre à Pompignac » (MVP)²⁷⁴, dont une partie des membres compose le conseil municipal avec son maire. En parallèle, dès l'arrivée au pouvoir de la nouvelle municipalité en 2008, l'association « Réfléchir et Agir Pour Pompignac » (RAPP)²⁷⁵ composée pour partie d'anciens membres de la liste battue, s'est constituée pour s'opposer aux actions communales.

Nous avons pu rencontrer chacune de ces parties prenantes et ainsi obtenir un éventail des représentations des enjeux sur l'espace communal.

Si problème il y a, il ne réside pas dans l'évolution passée des paysages, mais dans l'avenir que les pouvoirs municipaux qui se succèdent, vont lui réserver. Ainsi, les perceptions que nous avons recueillies sont davantage de l'ordre des projections que de l'observation physique des paysages. Nous constatons un certain consensus dans notre échantillon sur l'évolution passée. Mais l'attractivité de Pompignac est encore plus forte qu'auparavant. L'ouverture à l'urbanisation impulsée par le SD 2001 a enthousiasmé une partie des propriétaires actuels et a divisé les néo-ruraux en deux groupes :

- ceux qui souhaitent conserver le territoire en l'état, mais sont prêts à accepter une croissance démographique (très faible en réalité);
- ceux qui souhaitent un développement appuyé mais régulé par le souhait de conserver l'identité d'une commune rurale (périurbaine en réalité).

Au-delà de ces deux schémas de représentations qui se confondent parfois dans les discours, nous observons également une confusion liée à la volonté de maîtrise de l'évolution de la commune. Il s'agit d'un combat entre plusieurs publics disposant de capacités organisationnelles et rhétoriques qui leur permettent d'entrer dans le

²⁷⁴ Association «Mieux vivre à Pompignac» (cf. <http://www.pompignac.org/index.html>)

²⁷⁵ Association RAPP: «Réfléchir et Agir Pour Pompignac» (cf. <http://www.rapp-pompignac.com/RAPP/Bienvenue.html>)

débat et les jeux de pouvoirs locaux. La multiplication des associations opposantes en vue du renversement électoral en est une traduction. Les divers groupes d'acteurs sont menés par des personnes dotées d'expériences professionnelles qui leur ont permis de se forger une vision de ce que devrait être le développement communal. Ils entrent ainsi dans un conflit d'idées avec les habitants ancrés dans la commune (essentiellement des locaux) et renversent les structures originelles ou traditionnelles de la représentation politique. Il apparaît dans ce contexte une forme de cacophonie qui nuit au débat interne dans le conseil municipal²⁷⁶, et dans le débat externe entre ce conseil municipal et la population. Les habitants interrogés, qui ne s'inscrivent dans aucune forme de représentation structurée, témoignent de cette réalité ; ce qui les conduit à se distancier d'un quelconque engagement citoyen sur ces questions de planification.

En fait, les réflexions sur le choix d'un modèle de développement tendent à se limiter à des groupes contestataires, ce qui ne fait que reconfigurer une dimension plutôt élitiste de l'engagement politique (Tribout S., Valcke Q. et al., 2009).

Les enjeux liés au paysage sont intimement imbriqués dans ce dispositif politique de la représentation locale. Il s'agit d'un combat pour l'accession au pouvoir politique local dans lequel les valeurs paysagères détiennent une place très importante. Sur le plan matériel, il s'agit bien de projection de ce que devrait être ou continuer à être les paysages (souvent dénommés « cadres de vie »). Il s'agit aussi de représentations complexes dans lesquelles la dimension foncière et économique des espaces en jeu est centrale. Le recours à l'idée de paysage oscille donc entre le souhait idéalisé d'un cadre de vie rural, et un dispositif de rente foncière d'une agriculture qui n'existe plus et ne rétribue plus ses propriétaires.

Nous observons ainsi combien les paysages en tant qu'enjeux sociaux locaux se trouvent insérés dans la construction politique des territoires.

Les préférences, contestations et attentes paysagères sur le territoire communal et les enjeux du PLU (dimension de protection et objectifs de qualité paysagère)

Les paysages les plus appréciés ou les plus emblématiques pour la commune : la nature comme élément paysager structurant.

Nous avons identifié cinq structures paysagères qui constituent les préférences paysagères des personnes interrogées :

- la vallée de La Laurence, constituée par la ripisylve du cours d'eau La Laurence et inscrite dans le SD 2001 comme espace naturel à préserver. Cette entité paysagère est en tête des préférences et est appréciée pour sa dimension « naturelle ». L'eau, la richesse d'une végétation dense, les arbres remarquables et la faune sauvage que les promeneurs observent, sont plébiscités.

Une employée-14 : « j'y recherche du calme, de la tranquillité. D'ailleurs je suis contente que ce ne soit pas trop aménagé. C'est ce côté sauvage que je recherche, le contact avec les arbres, les oiseaux, la nature ».

²⁷⁶ Les réunions du Conseil Municipal sont filmées et mises en ligne sur le site You Tube. Elles traduisent la tension et le climat qui règne au sein de l'équipe municipale. Cf. http://www.youtube.com/results?search_query=pompignac&ag=f

- Les vignes essentiellement situées sur le plateau Nord font partie des modèles paysagers des habitants. Il s'agit de la seule activité agricole qui détermine le caractère rural de la commune évoqué dans les entretiens. Elle est le support d'une image dynamique et témoigne d'un passé agricole pour les anciens. Protégées par le SD 2001, leur sanctuarisation est parfois contestée, notamment lorsqu'il s'agit de petites parcelles ne convenant plus au modèle intensif de la viticulture, et à proximité des zones habitées (principe de dent creuse).

Un viticulteur à la retraite-9 : « ah bé chez moi ! Vous avez qu'à faire le tour de la maison et vous verrez que c'est nickel et un des plus jolis points de vue de Pompignac qui reste encore agricole et propre ».



Photographie 25 : Le modèle du village "français" pour une commune sans agriculteurs. D.Labat-2008.

- Les espaces agricoles en friche ou en prairie complètent la dimension naturelle évoquée. Accompagnés de chevaux utilisés pour entretenir ces espaces à moindre frais, ils véhiculent une image bucolique qui tend à enfermer la perception paysagère dans un idéal de campagne. Ces espaces fonciers sont les lieux d'une grande partie des conflits. Appartenant à d'anciennes familles d'agriculteurs, ces terrains sont l'objet des multiples stratégies à l'œuvre notamment de divers scénarii de zonage en Au1B et de possibilités d'urbanisation en N3.

Un dirigeant d'entreprise-5 : « on vit dans une nature, ce n'est pas la peine d'aller au Parc Bordelais, on a notre Parc Bordelais à Pompignac. Voilà. La nature est suffisamment peu encombrée pour qu'on puisse s'y trouver comme si on était dans un parc [...] Voilà c'est un mélange. Le caractère agricole, alors c'est une agriculture, je dirais mesurée. Il n'y a pas une agriculture intensive. Donc, on est plutôt dans une agriculture à dimension...enfin, de petite taille ».

- La vallée de la Capéranie, qui préfigure la ceinture verte du bourg, projet de l'équipe municipale en place. Instauré dans les années 1980, ce vallon est constitué de boisements et de prairies dans lesquels un chemin piéton relie les lotissements périphériques au bourg. C'est le premier lieu de promenade des

habitants du centre et de la première ceinture du bourg. Il est perçu comme un service environnemental du quotidien. Sa préservation est une évidence pour toutes les personnes rencontrées.

Un retraité-3 : « À partir de cet espace vert, ici, nous avons toute une coulée, qui appartient d'ailleurs à la mairie, et qui va jusqu'ici. Alors ça c'est un endroit très agréable. Parce que ça reste un peu à l'état sauvage : il y a des prairies, des bois...c'est un cœur, un poumon vert dans Pompignac ».



Photographie 26 : Le vallon de la Capéranie, lieu emblématique et synchrétique de la relation des habitants de la commune à leur paysage. D.Labat-2008.

- Les perspectives issues des enchaînements entre fil de coteaux et vallons qui se succèdent. Plusieurs perspectives ou points de vue panoramiques sont décrits, dont le premier est celui du chemin de Touty. Ce dernier surplombant la vallée de la Capéranie, offre une perspective en direction du bourg et de l'église, qui apparaît comme un archétype de l'image de la campagne : un écrin de verdure entourant le cœur du village.

Un retraité-1 : « J'adore le point de vue depuis chez moi vers l'église. Ah oui ! Depuis le nouvel éclairage fait par la nouvelle municipalité, là oui, c'est splendide ».

Si nous distinguons ces cinq entités paysagères, les personnes rencontrées les associent en revanche pour en faire un ensemble. C'est « l'harmonie » entre ces entités qui est plébiscitée. De sorte que, dans les discours, si l'une d'entre elles peut être amenée à évoluer, l'ensemble reste cohérent avec les attentes paysagères. Par ailleurs, c'est la proximité immédiate de ces entités qui confère tout l'intérêt de vivre à Pompignac. L'habitant « baigne » dans le paysage.

Un chef d'entreprise-15 : « Ils correspondent à notre mode de vie, j'en ai besoin, c'est agréable. C'est nécessaire de les avoir à proximité. Je ne veux pas avoir à prendre ma voiture pour trouver ces lieux ».

Cependant, de ce cadre de vie rural, il n'émerge pas d'éléments marquants, notamment architecturaux, qui transcendent les paysages de la commune. Chacun reconnaît que la commune ne dispose pas d'objets patrimoniaux particulièrement attractifs. Seule l'église, monument dont les parties les plus anciennes datent du douzième siècle, figure dans les références patrimoniales des personnes rencontrées.

Un retraité-3: « Une vision générale ouais. Il n'y a pas des plus ou des moins. C'est à peu près uniforme quoi. Il n'y a pas de quartiers pourris, excusez-moi du terme, de quartiers difficiles. Non, tous les quartiers se valent ici. Bon, il y a des gens qui ont de belles propriétés, bon, il y a des gros patrimoines ici » [...] « C'est pas un village de curiosités mais... ça a son charme, mais il n'y a pas un parcours extraordinaire à faire. Même, j'avais organisé une randonnée, en janvier, il y a 3 ou 4 ans, on a été débordé sur Salleboeuf, il y a quand même des choses plus intéressantes sur Salleboeuf. Pour retrouver quand même des lieux, des pierres ne serait-ce que la maison de Gustave Eiffel. Les choses architecturales à Pompignac...c'est quelconque quoi. Il n'y a pas une grande architecture à Pompignac, même les châteaux de vins, ce sont de belles maisons, bourgeoises mais... ».



Photographies 27 : Un paysage en "retrait" dans lequel d'anciennes bâtisses et des résidences modernes se côtoient. D.Labat-2008.

Les paysages les plus contestés de la commune : l'absence d'une centralité fédératrice.

Les paysages les plus contestés (ceux du bourg) sont les négatifs de ceux qui sont appréciés. Toutes les personnes rencontrées perçoivent le bourg comme inadapté aux besoins actuels. Trois facteurs sont indiqués:

- l'absence de services, source d'une vie sociale jugée insuffisante. Les habitants de la commune travaillent et consomment en dehors de la commune. S'il existe quelques services (coiffure, boucherie, La Poste, etc.), ceux-ci sont jugés trop peu nombreux. Bien que la commune reste dynamique grâce à de nombreuses associations, les personnes rencontrées jugent qu'il manque au bourg, une réelle image de centre communal. Par ailleurs, les infrastructures sont jugées désuètes (l'école, les salles de sport, etc.). De ce fait, c'est l'impression d'une « cité dortoir » qui se dégage.

Un employé-7: « c'est vrai on parle de village, c'est vrai que monsieur le Maire emploie souvent, même le maire d'avant, le terme de village. Mais c'est vrai que son discours, c'était en décalage par rapport, c'était plutôt une cité dortoir qu'un village tel que moi en tout cas je l'imagine. Un village, pour moi, c'est quelque chose de vivant. Tout le monde se côtoie ».

Un retraité-6: « Bon, ce qui va changer avec j'espère la nouvelle municipalité, c'est ce terrain ici qui reste un peu à l'abandon ici. Qui est une zone un petit peu de stockage en plein centre bourg, de stockage de matériau pour la commune, ce qui n'est pas très esthétique. Alors qu'on est en plein centre !».

Une employée-8: « Mais les bâtiments par exemple. Il y a quand même beaucoup d'enfants, qui fréquentent l'école, il y a beaucoup de gens qui font beaucoup de sport, mais voyez moi

pour en faire moi-même, je n'ai pas envie d'aller à Pompignac tellement les structures sont vieilles, inadaptées, il y a plein de poussière, donc à deux pas en sortant du travail vous en avez d'autres, donc vous n'allez pas forcément dans votre village en faire ».



Photographie 28 : Le centre-ville de Pompignac où résident les points "noirs" paysagers de la commune. D.Labat-2008.

- Une configuration viaire inadaptée aux pratiques actuelles. Le bourg est organisé sur le modèle du village rue. L'avenue est étroite et ne permet pas les circulations piétonnes.

Un viticulteur à la retraite-9 : «Le bourg est mal foutu, c'est étroit, dangereux et puis c'est vieux. On peut rien faire».

Une employée au chômage-14 : « je trouve que le centre-ville n'est pas du tout adapté, la circulation y est dangereuse, et on ne peut même pas s'y rendre avec une poussette, sans avoir à aller sur la chaussée ».

- Une qualité architecturale et des espaces jugés médiocres et banalisés.

Un commerçant-12 : «Le centre bourg est peu harmonieux, les maisons et leur état sont très disparates, c'est une verrue dans le centre historique ».

Une retraitée-11 : « il manque de structure, d'unité. Il ne correspond pas à un vrai centre bourg, mal foutu, pas pratique pour les piétons ».

Un retraité-3 : « Non. Je vous dis, c'est aménagé au plus simple ; ça vaut ce que ça vaut. Je pense qu'il faudrait, à mon avis, à Pompignac...en fait Pompignac ressemble à sa population : une population vieillissante. Et je crois qu'il y a des choses à faire pour donner un peu de fraîcheur ».

Cette absence d'intervention sur le bourg depuis ces trente dernières années est vécue comme un manque de courage ou de vision des élus précédents. Pourtant, des tentatives ont eu lieu pour accueillir des commerces alimentaires et de services. Ces actions n'ont pas suffi et ont été mal pensées notamment du fait du prix des loyers fixés par la commune.

Un retraité-2 : « Les élus de l'époque ? Ils n'ont pas répondu finalement à un besoin qu'ils n'ont pas ressenti. Ils sont partis sur le principe que c'était une cité dortoir puis voilà. Ils n'ont pas recherché une organisation pour attirer les gens au cœur du bourg. La preuve, les gens vont à Tresses ! ».

Enfin, il faut noter un élément de perception négative de taille, puisqu'il cristallise toutes les peurs. Le hameau de La Laurence est un lotissement construit au début des années 1980. Il contient 72 habitations, soit une densité de 1235 m²/logement²⁷⁷ comparativement au lotissement de Cadouin (1517m²/logement selon le même mode de calcul) dans lequel nous avons rencontré des personnes qui perçoivent la densité du Hameau de La Laurence excessive. La perception de cette densité somme toute relative²⁷⁸ par rapport à celle de leur résidence montre que certains des arguments invoqués cachent en fait d'autres perceptions. La critique vis-à-vis du hameau de La Laurence semble davantage liée à la nature des catégories socioprofessionnelles (origine, revenus), à son positionnement excentré ou bien au fait qu'il s'agit là, d'une population qui serait moins légitime à occuper le territoire. Sans avoir pu identifier le fond de cette perception, c'est un sentiment implicite de relégation sociale qui transparait dans les entretiens.

Dans le discours d'une grande partie des personnes rencontrées, il existe une identification des nouveaux habitants en fonction de la typologie de leur habitat, de leur capacité à reproduire le type résidentiel qui fait la norme, « l'entre soi » (de grandes maisons, sur de grandes parcelles). Sans pourtant présenter un discours ségrégatif affirmé, ils préfèrent l'accueil de nouveaux Pompignaçais dans des maisons cossues, sur des surfaces supérieures à 1000m², et bien au-delà. Le Hameau de la Laurence intègre des propriétés résidentielles plus modestes, donnant un sentiment d'entassement, et dont les habitants n'auraient pas nécessairement les moyens de les entretenir selon les natifs de la commune. Ce qui selon les interlocuteurs accentue, voire est à l'origine de tensions. Par ailleurs, ce lotissement a été autorisé à une époque où des habitants locaux se sont vus refuser la constructibilité de leur terrain à proximité immédiate du cours d'eau La Laurence. Bien qu'appartenant au passé, ce constat engendre un sentiment d'injustice lié à ce qui est perçu comme l'arbitraire des documents d'urbanisme. Le retour à un modèle de développement économe de la ressource foncière et en périphérie immédiate n'est pas étranger à cet événement passé.



Photographie 29 : Le hameau de La Laurence, un lotissement source de tensions locales. D. Labat-2009.

²⁷⁷ Nous avons inclus les surfaces collectives dans le calcul (voie d'accès essentiellement).

²⁷⁸ Le lecteur se référera à la courbe d'évolution des surfaces parcellaires destinées au logement individuel fournie en annexe 16, page 52, graphique 17. Nous constatons la faible évolution de cette moyenne sur la commune de Pompignac.

Le modèle résidentiel local était plutôt le suivant : « *Alors, c'est vrai que sur Pompignac, on était partis de dire à l'époque du PLU quand on y était, de faire sur des terrains de 1500m², 1500m² c'est plus joli ! Ça permet de vivre ! On est à la campagne!* ». En 2006-2007, un lotissement de 17 logements sur 8000m² est construit. La forte densité de 470m²/logement crispe une partie de la population. Le lotissement est qualifié de « cité ouvrière » par les Pompignaçais. Ainsi, la libération d'un foncier urbanisable très important dans le PLU génère des tensions locales. Car, potentiellement, si ce type de densité est reconduit, le PLU de 2007 représenterait une menace pour un développement harmonieux du village tel que représenté localement²⁷⁹. Le projet de déviation Sud du bourg, traversant de nombreuses propriétés sur une large emprise (19m), et la mutation soudaine de propriétés foncières importantes attisent les mécontentements et sont les déclencheurs d'associations opposantes au PLU²⁸⁰. Il s'en est suivi un contentieux au Tribunal pour recours en excès de pouvoir et en annulation²⁸¹.



Photographie 30 : Le logement social s'insère dans le modèle résidentiel local, avec le clocher comme horizon symbolique. D.Labat-2008.

La perception des évolutions à venir : entre désir de conservation et remise en question de l'habitabilité de la commune.

Cette perception se traduit selon deux schémas :

- une vision optimiste liée aux promesses de la nouvelle municipalité et au faible taux de développement historique de la commune. Les paysages sont préservés et l'urbanisation est contenue en périphérie du bourg.

Un retraité-6 : « Pompignac dans le futur ? Je dirais un petit peu à l'image de ce qui s'est fait à Fargues-Saint-Hilaire. Il n'y avait pas de centre bourg non plus et maintenant il y a des petits immeubles rez-de-chaussée +1, avec des gens qui habitent au premier, en dessous il y

²⁷⁹ L'association présente publiquement dans le cadre d'une réunion qu'elle a organisée le 06 octobre 2006, une capacité constructible de 1416 logements de 100m², soit un apport de 4000 nouveaux habitants.

²⁸⁰ Cf. l'argumentaire développé par l'association « Mieux vivre à Pompignac » (<http://socrates.free.fr/mvp.htm>). On peut lire à ce sujet l'analyse du PLU produite par l'association. - Association "Mieux vivre à Pompignac", "Analyse du règlement du PLU de Pompignac - Enquête publique 19 septembre-20 octobre 2006", 2006, 41 p.

²⁸¹ Cf. Association "Mieux vivre à Pompignac", "Requête introductive d'instance déposée le 13 juillet 2007 - Recours contre la délibération du 14 mai 2007 du Conseil Municipal de la commune de Pompignac, portant approbation du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Pompignac, et contre ce Plan Local d'Urbanisme lui-même, annexé à la délibération incriminée." 2007, 15 p.

a des commerces, voilà. Et ça reste quand même...Enfin ce ne sont pas des grands ensembles. Ça reste à une échelle très humaine. Et moi je le vois comme ça ».

- une vision négative, liée à la dynamique de la commune et à la capacité de création de services de proximité. Le paysage n'est pas décrit explicitement, mais c'est l'inquiétude de ne plus pouvoir profiter pleinement des qualités ou des aménités paysagères, du fait de l'absence de services adaptés au vieillissement de la population. Le lieu résidentiel initialement choisi pour son cadre de vie peut devenir un lieu d'isolement.

Une employée-8 : « Enfin moi à la limite, des fois je me dis, parce que le problème c'est que, vu comme il est fait le village, tant qu'on est jeunes, ça va ! Mais j'ai l'impression qu'à partir du moment où on vieillit, on est loin de tout. Je ne sais pas, il y a un sentiment un peu d'abandon si le village n'évolue pas ».

Cependant, les avis restent en suspens. La situation politique lors des entretiens et la mise en révision du PLU sont des facteurs d'incertitude qui n'aident pas les enquêtés à se projeter dans l'avenir.



Photographies 31 : Les lotissements périphériques récents sont implantés sur des terres sans enjeu agricole productif. Leur localisation d'opportunité foncière fragmente les paysages et nuit à la lisibilité des unités paysagères. D. Labat-2008.



Photographies 32 : Les nouvelles constructions tendent vers une densification des formes urbaines. Mais elles structurent les futures « dents creuses ». D. Labat-2011.

Les actions attendues par les habitants : un modèle de développement équilibré

Les attentes des personnes rencontrées peuvent être regroupées selon les typologies suivantes :

- un modèle de développement maîtrisé conjuguant la création de services et d'une offre résidentielle respectant le cadre de vie actuel.

Cette attente est commune sur le fond à tous les enquêtés, avec cependant deux options parfois contradictoires. Nous avons rencontré des habitants prêts à « geler » le développement communal au profit des paysages actuels, avec la volonté de conserver « leurs » paysages acquis en s'installant sur la commune. Ceux-ci ne veulent pas voir leur investissement résidentiel remis en cause par des modifications riveraines. En réaction à l'ancienne municipalité qui prévoyait une très large ouverture à l'urbanisation sur la première ceinture Sud du bourg, les résidents de cette zone se sont insurgés contre le projet par l'intermédiaire de l'association « Mieux vivre à Pompignac » (MVP). Cependant, d'autres habitants propriétaires fonciers souhaitent un développement résidentiel prononcé, permettant de reconverter des terres qui ne présentent plus d'avenir agricole. Globalement représentés sous l'ancienne municipalité, ces habitants avaient réussi à obtenir des promesses incluses dans le projet d'extension urbaine sur cette partie Sud du bourg, qui ont été remises en cause dans le cadre de la modification du PLU²⁸². Enfin, nous rencontrons une dernière partie d'habitants, qui, n'étant dans aucune situation de rente ou de gêne riveraine, attend un développement modéré permettant d'assurer des services adaptés à leur vieillissement.

Dans ce modèle de développement, certaines attentes sont présentes chez toutes les personnes enquêtées. Il s'agit de permettre une capacité pour l'accueil de jeunes ménages, que ce soit par l'intermédiaire de logements sociaux ou de logements adaptés aux primo accédant. Il s'agit également de la restructuration du centre bourg pour le rendre plus vivant et au cœur des dynamiques sociales, accompagné de services et d'une accessibilité piétonne.

Un retraité-1 : « c'est vrai que, sans tomber dans le côté « il ne faut accueillir personne », si dans une commune périurbaine, il faut considérer que certains espaces soient figés pour qu'il reste quand même un espace de respiration, il me semble que ce n'est pas une mauvaise chose. Bon alors après est-ce que ça a une valeur paysagère ? ».

Un retraité-2 : « Si j'avais le pouvoir? Une galerie marchande manifestement avec déjà une supérette, quoi que ça puisse subvenir aux besoins journaliers. Souvent, qu'est-ce qu'on fait ? On prend la voiture, on va à Intermarché. Voilà...Y'a des personnes âgées qui ont aussi des difficultés pour se déplacer, il faut penser à ces gens-là aussi peut-être que nous aussi on l'aura un jour ce problème-là ».

Un entrepreneur indépendant-15 : « Il faudrait un centre bourg qui ressemble à un centre bourg, organisé. Que l'on arrive à retrouver une ambiance de marché. Mais il n'y a pas de centre historique. Avoir plus de commerces, plus de vie mais les services actuels sont éclatés. Il faudrait une structure dédiée aux entrepreneurs individuels, les rassembler pour développer de la synergie ».

Un retraité-3 : « D'abord, pour les équipements sportifs, il y a ce qu'il faut, ils sont pas mal fait. Sauf, qu'il y en a beaucoup qui sont en fin de course, et il faudrait refaire certains équipements. Ils ne sont pas aux normes. De ce côté-là, il y avait des projets, mais il y a des idées qui fusent de temps en temps, tiens c'est pas mal, et vous les attendez ».

²⁸² Une des personnes rencontrées évoque la vente réalisée de 5 ha de terres agricoles pour l'urbanisation, qui sont pour le moment inconstructibles dans le cadre du sursis à statuer pendant deux ans, jusqu'à la révision du PLU.

Un cadre-13 : « *la commune me plaît, mais il faut avancer pour faire des logements et notamment des logements sociaux car il en manque pour les jeunes. Il y a des possibilités de construction sur les secteurs hors centre, tels que Rivasseau, Saint-Paul et Castaing* ».

- le renforcement des structures végétales dans les lotissements et sur le bourg. Cette attente est partagée par l'ensemble de l'échantillon. Deux souhaits sont à considérer :

- Le maintien d'une structure végétale dans les lotissements qui leur semble nécessaire à une trop forte densité bâtie. On gère la distance du voisinage par le végétal et on limite les effets de densité des parcelles jugées trop petites.
- Le maintien ou le renforcement de la place des arbres dans le bourg, afin de favoriser une image de centralité de la commune, et de répondre à l'image symbolique d'un marché, cœur emblématique du village.



Photographie 33 : Un lotissement sur le secteur de Cadouin. D.Labat-2008.

Un chef d'entreprise-15 : « *Il faudrait aérer les constructions, garder des arbres et que ce soit intégré. Il faudrait que la mairie fasse l'acquisition des terrains, mais le coût risque d'être élevé. Les dispositions constructives auraient dû être appuyées, le maire devrait négocier* ».

Un retraité-9 : « *Limiter la construction, au moins des petites constructions qui ressemblent à des cabanes, j'aime pas du tout ça, 60 m² au sol avec 800m² de terrain. C'est des soucis par la suite et puis, ce n'est pas joli. Ou alors, on les enferme dans des lotissements ! À éviter* ».

Les attentes en matière de paysage ne sont pas formulées en lien direct avec des éléments matériels paysagers de la commune. Elles se focalisent sur le maintien d'un capital paysager qui passe par la limitation de la constructibilité sans action particulière de mise en valeur ou de patrimonialisation.

Participation et action habitante : entre militantisme et éloignement apolitique

Sur l'ensemble de l'échantillon, six personnes sont impliquées dans la vie communale sur le thème de l'aménagement du territoire. Elles sont actives dans les deux associations MVP ou RAPP. L'une d'entre elles

est l'adjoint à l'urbanisme et une autre participe régulièrement aux réunions sur ce thème. Deux personnes ne sont pas participantes mais elles font partie d'une association de type AMAP²⁸³. De manière indirecte, elles assument le développement d'une offre alimentaire d'une agriculture locale, dont l'objectif est de dispenser la fourniture d'un service pour participer au maintien d'une agriculture locale. Cet objectif faisait partie de la campagne électorale de la municipalité actuelle qui s'est heurtée au refus de mise à disposition des terres au profit de l'implantation de jeunes agriculteurs. Par ailleurs, les sols argileux de la commune et le parcellaire de faible taille limitent fortement le rêve de voir réintroduire une économie agricole productive sur la commune.



Photographie 34 : Le secteur boisé Est de la commune. Une agriculture en manque de perspectives rend ce paysage incertain. D.Labat-2008.

Le reste de l'échantillon ne participe pas activement. Parmi les sept personnes concernées, deux d'entre elles faisaient parties de l'équipe municipale battue en 2008. Quatre d'entre elles ne veulent pas participer, car le climat politique local les rebute. Une dernière n'a pas le temps de s'impliquer davantage.

Les citations suivantes résument assez bien les deux problèmes qui se posent dans le PLU : la concrétisation d'une réflexion sur le modèle de développement approprié à Pompignac et la gestion des terres agricoles sans productivité.

Un chef d'entreprise-5 : « C'est justement pour ça que le maire s'est fait élire. Parce qu'il était sur cette logique. Et donc, c'est celle [la liste] qui a obtenu un vote positif et un vote négatif pour les élus précédents. Parce que les élus précédents étaient partis dans une logique d'urbanisation à tout crin, avec la création d'une voie, ici, et ils voulaient refaire un grand contournement à quatre voies ou à deux voies extra larges, et avec une urbanisation forte autour de ce contournement. Ce qui n'était pas vraisemblablement la volonté des Pompignacais puisqu'ils n'ont pas été réélus » [...] « malheureusement... la densité, commençons par la faire sur les communes comme Bordeaux. Ce qui me sidère, c'est, il y a des zones de circulation autour du tramway, le tramway qui est quand même un moyen de transport structurant, et commençons par densifier déjà autour du tramway ! Pourquoi se pose-t-on la question de la densification sur des communes qui sont à 15 kilomètres du centre-ville, dans lesquelles il y a très peu de systèmes de communication ? Puisqu'on est hors CUB. Donc, on a un système de bus qui est quand même très limité ».

Un viticulteur à la retraite-9 : « Quand ils ont des terrains autour du bourg, ils ont que ça dans la tête, ça vaut dix fois plus que la vigne. Y'a pas besoin de leur demander, ça se fait tout seul. Même au-delà du bourg. Moi, j'aurai préféré vendre mes vignes en constructible. J'aurai pris dix fois plus d'argent. Je ne m'embêterai pas avec mes 640 euros de retraite par mois. Tenté ? Mais non, je sais que j'y ai pas droit. Y'a un particulier, M. X, c'est passé en

²⁸³ Cf. le site de l'association «Pompin'ambour» (<http://lepompinambour.blogspot.com/>)

lotissement. Y'a en un autre c'est un gros manitou et il a réussi à passer sa propriété en constructible. C'est sur Salleboeuf. A l'époque où j'étais sur la commune, on a milité pour limiter l'urbanisation ».



Photographie 35 : Désir de rentre foncière, exceptions du zonage N3, confrontation des modèles de développement, accessibilité du marché, etc. L'urbanisation donne naissance parfois à des formes urbaines exclusives. D.Labat-2008.

Conclusion

Malgré un poids économique et démographique moindre que les deux autres communes étudiées, Pompignac concentre un ensemble de problèmes témoignant des contraintes et des enjeux auxquels les documents d'urbanisme tentent de répondre. Les difficultés que nous avons identifiées dans le cadre de la compatibilité entre le SD 2001 et le PLU de la commune peuvent être explicitées, au moins en partie, grâce à notre enquête auprès d'habitants de la commune. Si les écarts entre les deux documents (SD 2001 et PLU) peuvent être dus à l'insuffisante précision du projet de SD 2001, ainsi qu'à une très large ouverture à urbaniser sur la partie Sud du bourg, il s'avère que le contexte de tension locale dans la commune ne favorise pas la construction d'un PLU cohérent et disposant d'une stratégie paysagère qui serait le socle du projet de territoire. L'entretien avec l'adjoint à l'urbanisme a été très éclairant à ce sujet. Les enjeux fonciers ont provoqué la participation locale de telle manière que le PLU est instrumentalisé au profit des propriétaires fonciers, des riverains se mettant à l'abri d'un voisinage potentiel, et d'individus animés par une vision idéalisée de leur cadre de vie. La lutte pour la maîtrise de cet outil est tellement forte que le projet de territoire n'aboutit pas et la municipalité s'engluie dans des procédures juridiques, des tensions internes et une incompréhension de certaines personnes publiques associées que nous avons rencontrées.

Finalement, le PLU a été modifié de façon profonde, et une révision lancée en 2010 devrait arriver à terme en 2011 selon notre interlocuteur communal. Ce dernier nous a présenté la question paysagère d'une façon assez inattendue. Car lorsque nous avons examiné les pièces des différentes versions de PLU, nous n'y avons pas trouvé de démarche paysagère suffisamment structurée pour asseoir un projet de développement argumenté, et disposant d'une valeur pédagogique affirmée. C'est bien ce que nous a indiqué l'adjoint à l'urbanisme implicitement. Conscient de ces désordres, il a indiqué que son problème résidait dans la capacité de la commune à mettre en œuvre les conditions favorables pour l'élaboration d'un projet territorial fort et cohérent : ***« Le problème, c'est de trouver quelque chose qui soit effectivement acceptable. On peut dire comme ça. Justement, comment fixer ce genre de limites, on n'en a aucune idée. Moi, ça fait, un moment que je me pose ce genre de questions, et je n'ai pas trouvé de réponse. Je me disais tiens, pourquoi pas dans les études qui vont être conduites par le SYSDAU, il n'y aurait pas ce genre de proposition ? ».***

Pour cela, il envisage l'idée de paysage comme un support médiateur des enjeux à traiter dans le PLU. L'étape de définition des objectifs de qualité paysagère permettrait de confirmer la stratégie de l'équipe municipale actuelle. Au-delà des conflits avec certains propriétaires qui ne veulent pas vendre afin de bloquer les initiatives de l'équipe en place, notre interlocuteur dit manquer cruellement d'une ingénierie afin de construire ce projet. Il recherche une compétence argumentaire et démonstrative sur les enjeux spatiaux de la commune. Il souhaiterait pouvoir convaincre les opposants et les habitants par le biais d'analyses prospectives, illustrant les conséquences des différents modèles de développement possibles. Le paysage est pour lui la meilleure entrée pour introduire ce débat et construire le projet communal. La nouvelle équipe a pris conscience de la difficulté de réaliser le projet de territoire. En ayant initialement critiqué les urbanisations à la demande, l'équipe est désormais face aux tensions et se voit contrainte d'y répondre au moins partiellement, afin de faciliter par négociation l'avancement de ses projets (chemin pédestre, boucle piétonne, ceinture verte, etc.). Désireuse de s'extraire de ce processus de « marchandage », elle cherche à bâtir un projet qui emporte l'adhésion la plus large.

Le bureau d'étude qui a rédigé la version du PLU de 2007 (CREHAM) a été remplacé par le cabinet d'étude URBAM pour la modification de 2009. Au moment de l'entretien, l'équipe municipale était à la recherche d'un bureau d'étude dont les compétences et les méthodes répondraient aux exigences de la municipalité (le maire en fait). Celle-ci affiche des objectifs qui correspondent aux attentes que nous avons identifiées auprès de notre échantillon²⁸⁴.

Conclusion du chapitre VI

Les entretiens auprès des habitants ont montré trois situations différentes. A Saint-Médard en Jalles, les habitants recherchent une forêt de proximité et aisément accessible. Ils remettent en cause la modernité de l'architecture du centre et résidentielle, ainsi que les grandes emprises industrielles et militaires qui fragmentent la commune. Malgré une action communale de requalification paysagère des quartiers, les personnes rencontrées portent un regard critique sur l'action publique. A Léognan, le maire doit maîtriser la très forte attractivité de la commune, en partie due à ses paysages viticoles et boisés. Le PLU est un outil de régulation délicat à concevoir tant la commune dispose de peu d'espaces non protégés. Elle éloigne ses activités dans sa périphérie et conserve une politique de cadre de vie sur son centre pour répondre aux attentes résidentielles. Dans la troisième situation de Pompignac, le PLU est devenu une arène de conflit ouvert dans laquelle s'opposent les propriétaires fonciers partisans d'une forte ouverture à l'urbanisation et des néo ruraux tenant à la conservation d'un paysage rural et boisé pourtant de moins en moins agricole.

Ces résultats ne prétendent pas déterminer un ensemble de représentations fidèles à la réalité communale plus complexe. Ces enquêtes constituent une expérience qui nous a été profitable. D'une part, parce qu'il était nécessaire de sortir du cercle technicien de la planification pour aller vers l'habitant, premier destinataire de ces politiques d'aménagement du territoire. La confrontation de nos idées sur notre objet de recherche avec la perception habitante permet de revenir à des réalités qui ne sont pas flagrantes dans les pièces techniques que nous avons examinées, mais qui pourtant déterminent en partie l'action paysagère. D'autre part, cette expérience nous permet également d'aller au-delà du périmètre direct du SD 2001 et d'obtenir des explications

²⁸⁴ Cf. la liste des finalités à l'adresse : http://www.pompignac.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=108:la-revision-du-plan-local-durbanisme&catid=53:urbanisme&Itemid=178 – 15 janvier 2011.

sur les problématiques liées à l'échelle de formulation et d'action des politiques paysagères, au positionnement des élus et de l'ensemble des acteurs et aux outils eux-mêmes. Ainsi, nous disposons d'éclairages sur toute la chaîne de la planification qu'il est nécessaire d'améliorer.

- l'échelle de formulation et d'action des politiques paysagères

Compte tenu de nos observations, plusieurs scénarii se présentent pour améliorer la mise en œuvre de politiques paysagères dans les documents d'urbanisme. A partir de trois communes, nous constatons que les politiques communales sont très variables. Ceci implique que la cohérence et l'efficacité de la politique paysagère à l'échelle du SD 2001 ou du SCOT sont à rechercher de manière variable en fonction des caractéristiques communales. Elles sont de l'ordre de l'organisation stratifiée des collectivités (compétences, moyens d'action, regroupement, isolement, etc.), des initiatives prises aux différentes échelles (chartes paysagères, agendas 21, etc.) et des typologies socio-économiques locales. Cependant, quelle que soit l'ambition de l'outil mis en œuvre (SCOT ou PLU), il est nécessaire qu'à l'échelle communale, une action de fond soit entreprise pour travailler avec les populations sur les actions paysagères à mener. Il est illusoire de considérer que le SCOT peut tout ordonner, comme il est tout aussi illusoire que le PLU puisse être automatiquement le garant d'une gestion pertinente des paysages. Nous avons vu combien les élus subissent des pressions et des demandes qui les conduisent à adopter des décisions fondées sur des critères économiques au niveau communal. Si le SD 2001 ne contenait aucune prescription paysagère, les élus communaux ne disposeraient plus d'aucun levier pour justifier la maîtrise paysagère des espaces (au-delà du code de l'urbanisme). Seules les conditions socio-économiques locales détermineraient le contenu du projet de territoire.

Enfin, la présence d'élus communaux dans le SYSDAU constitue également un élément de contexte. Car les élus du syndicat ne peuvent pas être encouragés à produire des politiques paysagères ambitieuses, n'étant pas présents dans cette instance pour s'auto-contraire dans leur PLU. C'est pourquoi, il nous semble plus cohérent de concevoir le syndicat de SCOT comme garant d'une vision globale et d'objectifs génériques. De même, l'intervention communale pourrait être conditionnée par le cadrage du SCOT selon des objectifs qualitatifs en matière d'élaboration des orientations paysagères des PLU. Car, l'une des difficultés les plus fortes réside dans la capacité des communes à mettre en œuvre des démarches projectuelles qualitatives en associant les populations. Les diagnostics paysagers sont souvent sans ambition, et ne permettent pas d'élaborer des orientations solides inscrites dans le projet de territoire. L'association d'une bonne connaissance des dynamiques paysagères locales avec la participation des habitants devrait entraîner une adhésion plus forte permettant de limiter l'impact des freins que nous avons identifiés (propriété privée, mutation de la ressource foncière, conflits locaux, etc.).

- le positionnement des élus et de l'ensemble des acteurs

L'éventail important des thèmes abordés par les personnes rencontrées montre deux éléments :

- la définition de la CEP nous paraît pertinente quand on interroge l'habitant d'un territoire. Il n'y a pas de limite de perception entre les éléments matériels qui fabriquent un paysage et les éléments immatériels qui ont participé à la construction et au jugement des premiers. Tous les paysages sont concernés et en lien avec l'espace géographique et les temporalités de vie de l'individu.

- La dimension globalisante de la perception des paysages nous paraît évidente. Volontairement nous avons cerné le discours des habitants en rapport avec la planification territoriale. Nous constatons que l'habitant traduit les questions abordées dans un ensemble d'éléments qui construisent son espace de vie, qu'il soit économique, environnemental ou social. Par cette expérience, nous pouvons affirmer que la notion de paysage apparaît comme une sorte de syncrétisme d'idées que regroupe l'individu. A travers l'expérience de l'espace, et la manière de le vivre et de le comprendre, l'habitant fait de la notion paysagère, une relation existentielle de lui-même avec les composantes matérielles et immatérielles du territoire. Aborder les enjeux d'un territoire par le biais du paysage apparaît comme une démarche qui permet d'intégrer des préoccupations sociétales beaucoup plus larges que la simple perception esthétique de l'espace.

De ce fait, nous constatons que les communes périurbaines ne peuvent plus se satisfaire de la notion de paysage seulement comme « le décor » qui leur a servi pour favoriser leur développement. N'étant plus garantes de la pérennité de ces paysages, il leur est désormais nécessaire de proposer des politiques de gestion des espaces interstitiels et de valorisation des équipements réalisés. Ces communes qui ont connu un très fort développement dans les années 1970-1980 doivent renouveler ou réhabiliter des espaces aujourd'hui défraîchis. Il leur est en quelque sorte nécessaire de se recentrer sur leur urbanité, de porter un regard sur les paysages qui soient au service des populations et répondent à leurs besoins. Nous observons cependant un assez faible intérêt pour le paysage ainsi compris (selon la définition de la CEP) pour les élus, car ceux-ci n'ont pas le plus souvent perçu qu'il peut constituer un catalyseur de dialogues locaux. Ils restent encore souvent cantonnés à l'espace vert ou à l'espace public urbain.

- **Les outils de la planification territoriale**

La concertation et plus généralement la participation du public ne sont pas vraiment vécues par les habitants comme une opportunité de dialogue avec les décideurs. Ces constats ne font que confirmer les résultats des chercheurs. Ce qui est d'autant plus étonnant, quand nous observons, sur Saint-Médard en Jalles par exemple, des initiatives qui devraient répondre aux attentes des personnes rencontrées. L'expérience montre qu'il existe une faible confiance vis-à-vis des décideurs publics, et que les efforts pour l'améliorer devront être menés sur le long terme.

D'autres arguments des enquêtés ont été relevés. Nombre d'entre eux témoignent d'une méconnaissance des procédures, de leur calendrier et de leurs conséquences attendues. D'une manière plus générale, nous observons que les démarches de concertation actuelles ne comportent pas les contenus pédagogiques que les bureaux d'étude pourraient produire, à condition que les communes les sollicitent à cet effet. Compte tenu des enjeux et des tensions qui se présentent durant l'élaboration de ces documents d'urbanisme, il semble nécessaire de considérer les étapes de sensibilisation et pédagogiques comme des moments d'apprentissage communs des problématiques en dehors des processus d'élaboration des PLU. Le climat de méfiance, d'engagement de l'habitant dans des démarches individuelles et le temps nécessaire au débat ne sont pas propices aux délais des procédures de planification.

Nous constatons également dans nos enquêtes, que les opinions recueillies s'inscrivent uniquement dans le cadre matériel de l'habitant. Ce dernier ne peut avoir conscience de tous les déterminants décisionnels auxquels sont confrontés les élus (finances publiques, contexte économique, multiplicité et interdépendance

des politiques publiques, tensions politiques institutionnelles, etc.). C'est pourquoi, nous suggérons que la concertation avec l'habitant s'appuie sur la démonstration des conséquences matérielles des choix et des décisions politiques. Ce qui peut être concrétisé par des démarches d'« étude de faisabilité », des propositions des habitants comme par des expositions publiques des projets d'aménagement. De manière explicite, les acteurs publics et privés pourraient témoigner des conséquences pour la collectivité des options présentées par les uns et les autres. Cela peut se traduire par une argumentation économique, mais aussi juridique, technique ou sociologique. Cette proposition peut paraître théorique et difficile à mettre en œuvre, mais son objectif est de considérer l'habitant comme un acteur « intelligent » et concerné grâce à sa capacité à intégrer les déterminants territoriaux pour faire évoluer sa propre perception des enjeux.

Nous faisons ici allusion à une observation lors des enquêtes. Nous distinguons l'attachement territorial de l'ancrage territorial. L'attachement territorial est constitué par la satisfaction, ressentie par l'habitant d'habiter le territoire. Ce qui tient à son cadre de vie et sa vision idéale liée à son expérience vécue²⁸⁵. L'ancrage territorial en revanche est lié à la capacité de l'habitant à s'insérer dans des démarches participatives actives, voire proactives. Concernant les outils de la planification communale, même si notre échantillon est limité, nous constatons que cet ancrage est très faible.

Les personnes les plus âgées présentent un ancrage territorial selon deux schémas :

- une nette implication dans la vie des affaires communales (en dehors du monde associatif de loisir et culturel),
- une connaissance plus ou moins approfondie des problématiques communales de par leur histoire en matière d'insertion sociale (présence résidentielle ancienne), ou bien de leur activité qui d'une manière ou d'une autre a participé au développement des proximités.

Cependant, pour l'ensemble des communes nous identifions une méfiance importante vis-à-vis des conseils municipaux représentés par leur maire. La planification semble être l'affaire personnelle du maire (surtout dans les petites communes) quand des enjeux économiques s'y dessinent. Le document d'urbanisme est alors perçu comme un instrument pour une politique de la majorité.

Les plus jeunes s'insèrent davantage dans une logique marchande ou tout du moins de consommation des paysages. De par leur investissement résidentiel, ils ont opté pour une commune qui offre le meilleur compromis entre les services (y compris les paysages) et leur capacité financière. Ce comportement consommateur ne conduit pas à des attitudes critiques marquées vis-à-vis de la gestion communale. Leur perception navigue entre sentiment d'indifférence et méconnaissance importante des enjeux collectifs. Enfin, nous observons que les analyses abordées sur l'étalement urbain dans le premier chapitre du mémoire, sont confirmées sur les communes tests. L'analyse des politiques paysagères dans les documents d'urbanisme ne peut s'abstraire d'une analyse plus approfondie de ces mécanismes, étape complémentaire à nos travaux.

²⁸⁵ Nous avons observé combien les références paysagères évoquées par les habitants sont liées à ce qu'ils ont vécu dans leur enfance, en lien également avec leur structure familiale. Sur le plan cognitif, les paysages d'aujourd'hui préparent les perceptions paysagères des générations futures. Ce sujet comporte des pistes pour une prospective paysagère.

Analyse critique et évolutions proposées

L'objectif de l'enquête a été de définir à partir d'un échantillon de volontaires, des opinions et des jugements sur l'évolution des paysages des communes et de vérifier certaines parties de nos analyses.

Entreprendre cette enquête auprès des habitants, c'est également aborder une dimension plus sensible de la perception paysagère que nous n'avons pas pu réaliser dans l'enquête par Internet. Par ces entretiens, nous avons souhaité obtenir des éclairages sur les éléments qui constituent la sensibilité, et les comportements qui peuvent interagir dans les dynamiques de concertation et de choix des modèles de développement présents dans les PLU. Nous avons cherché les sens donnés aux paysages et la manière dont ils motivent l'habitant dans sa façon d'habiter sa commune. Il s'agit d'une première approche qui ne constitue pas le cœur de notre recherche, mais elle doit nous permettre de mieux comprendre les tensions qui peuvent s'exercer entre l'habitant et l'élu décideur du contenu du PLU.

Introduire le « sensible » dans l'acte d'aménager

Nous reprenons la définition suivante empruntée à Gilles Amphoux par Guillaume Faburel et Théodora Manola (Faburel G. et Manola T., 2008) qui traduit l'ambiance comme « *une situation d'interaction sensible (sensorielle et signifiante) entre la réalité matérielle architecturale et urbaine et sa représentation sociale, technique et/ou esthétique* ». C'est cette « ambiance » (au sens d'ambiance vécue) que nous avons tenté d'identifier dans les entretiens pour comprendre ce qui anime l'habitant. Les deux auteurs montrent que cette dimension sensible (des affects et des jugements), pourtant présente dans les transferts d'action des décideurs vers les habitants, est partiellement, voire pas du tout prise en compte dans la planification, alors qu'elle pourrait être un moyen de sensibiliser les populations et de favoriser la participation de tous, au-delà des groupes d'intérêt (Faburel G., 2008). Dans notre situation d'étude, interroger cette ressource sensible dans le cadre du SD 2001 n'est pas envisageable. L'échelle du PLU est plus cohérente mais remet en question les mécanismes *top down* de la planification française. Par ailleurs, elle instruit le processus de projet paysager selon une approche que l'expertise paysagère ne développe que rarement, sans demande de la maîtrise d'ouvrage. Dès lors, pour marier logiques planificatrices des techniciens et des politiques, et logiques sensibles des habitants d'un territoire, les auteurs proposent que ces outils de planification se concentrent essentiellement sur des actions générales, pour laisser localement aux acteurs des territoires, le soin d'inventer la mise en œuvre des objectifs à l'échelle communale. C'est l'insertion de cette sensibilité habitante qui apporterait le sens local au projet de paysage, selon une démarche réflexive.

La démocratie participative comme moyen d'expression du sensible

En terme plus quotidien, la démarche réflexive est définie comme la démocratie participative. Nous nous sommes appuyés sur la définition et les analyses qu'en font Loïc Blondiaux (2007a), Patrick Moquay (2007) et Laurence Bherer (2006) pour aborder ce sujet. Mais comme nous l'avons vu précédemment, bien que les outils réglementaires le permettent, les pratiques existantes ne témoignent que rarement d'une culture professionnelle facilitant cette démarche de co-construction du projet dans les documents d'urbanisme. En outre, l'exigence de l'« entre soi » dans les sociétés locales est une composante de l'espace social qui nécessite pour faire partie du projet de planification, d'être raisonnée par la pédagogie et la sensibilisation. Non pour être cadrée et « menée », mais pour être transformée en outil de cohésion collective comme le suggèrent les orientations de la CEP.

En s'appuyant sur les travaux de Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yan Barthes (2001), Silvère Tribout et *al.* font référence au principe de démocratie strictement délégative qui remplace trop souvent la démocratie représentative (Tribout S., Valcke Q. *et al.*, 2009). Nous l'avons constaté sur Pompignac, où il existe une alternance entre les deux modèles démocratiques selon les orientations des conflits présents. De la même manière, nous avons également constaté que les recompositions sociodémographiques de ces communes périurbaines modifient les représentations sociales, et ont un poids important dans l'évolution des perceptions paysagères (Gamache N., Domon G. *et al.*, 2008). Elles reconfigurent sans cesse les rapports sociaux de proximité que nous avons présentés par ailleurs (Labat D., 2010a). L'intervention paysagère doit donc être adaptable et fortement inspirée par ces évolutions. Nous revenons ainsi à la place de l'élu dont le positionnement politique est central (Bossuet L., Leger F. *et al.*, 2008). Son bagage culturel, sa façon d'exprimer la démocratie locale et son positionnement (son action) dans le court, moyen ou long terme déterminent les stratégies opérationnelles des documents d'urbanisme. Entre libéralisme et maîtrise dirigiste de l'acte planificateur, l'action paysagère se coordonne selon de multiples façon d'appréhender le territoire (Carle C., 1996).

L'expression publique de la population comme élément de connaissance et d'autonomie

Une des pistes d'action vise l'engagement de l'habitant dans la reconnaissance des valeurs des paysages. Dans les discours des personnes rencontrées, la dimension visuelle de l'habitat (textures, formes, surfaces, etc.) est importante. Mais elle traduit d'autres visions que la simple perception matérielle du paysage. Elle exprime également l'appartenance à un mode d'habiter, qui constitue un matériau non négligeable dans la capacité à accepter les mutations paysagères et à les accompagner. Emile Brady précise qu'« **une bonne convergence du jugement esthétique est possible** », à travers le développement d'un langage de l'expérience esthétique et à travers le débat et l'expérience partagée de l'environnement (Brady E., 2007). Il nous semble que l'ouverture de la participation du public au moment de l'inventaire et de la qualification des paysages communaux pourrait se faire avec l'aide d'experts (paysagistes, architectes, urbanistes, artistes, philosophes, etc.). Il ne s'agit pas de modifier le regard des habitants (au sens manipulateur de Arama Yannick, Fabienne Kervarec *et al.* (2009)), mais de les amener à partager leurs expériences, d'instruire un débat critique sur les enjeux du développement de leur territoire. Ce constat ne fait que confirmer des propositions déjà formulées (Luginbühl Y., 2001; 2007c)²⁸⁶. Il s'agirait de capitaliser le savoir subjectif de l'expérience paysagère (entre autres) en pensée objective pour l'aide à la décision en matière d'orientations d'aménagement. Cette proposition est également conduite par Marie-José Fortin et Sophie Le Floch qui montrent dans le cadre des projets éoliens, que la dimension esthétique des paysages peut participer à l'ordonnancement d'une pensée collective : « **L'appréciation (ou la dépréciation) esthétique des paysages est alors considérée comme une forme d'évaluation sociale des choix de développement et d'aménagement des territoires** » qui participerait d'une « **compréhension des fondements des contestations sociales et, éventuellement, de pouvoir aborder les divers objets de conflits** » (Fortin M-J. et Le Floch S., 2007b).

²⁸⁶ En 2001, lors de la séance inaugurale du Conseil national du paysage, Yves Luginbühl formulait l'enjeu suivant qui reste d'actualité : « *C'est aussi en direction du public et des médias que l'action politique devrait s'orienter afin de promouvoir une véritable pédagogie de la production du paysage qui mérite un effort soutenu et devrait en outre sortir le paysage de la rhétorique des slogans et favoriser la mise en évidence de l'intérêt du paysage pour l'amélioration du cadre de vie quotidien des populations. Au-delà des discours convenus, c'est bien là l'enjeu essentiel qui sous-tend la demande sociale de paysage pour les Français* » (p.16).

En ce sens, il est important de ramener dans la sphère publique l'enjeu de l'évolution des paysages. Ce qui semble naturel compte tenu de notre sujet, mais n'est pas ressenti ainsi par l'habitant qui y perçoit avant tout les impacts sur son domaine privé d'action et de perception.

Dans sa réflexion sur le paysage « mémoire » entre culture et nature, Gérard Chouquer illustre cet enjeu en définissant ce qui ressort de la dimension publique. Il la définit comme la capacité à intégrer « *l'hybridation des pratiques* », « *la richesse des contenus apportés par les uns et les autres* » et ce « *qui émerge du sens* ». En fait, est public selon lui, ce qui est fait avec l'habitant et ses mémoires paysagères. Selon sa vision, la conception d'un espace public réalisé uniquement selon la compétence d'un expert (un créateur d'espace) sous l'égide de la commande politique, ne contient pas de dimension publique. Si ce n'est le statut foncier de l'espace (Chouquer G., 2007). Il introduit ainsi une notion qui nous paraît importante, celle de l'engagement de l'habitant par lequel les attentes et les besoins peuvent être exprimés et intégrés dans le projet.

Les entretiens ont révélé des paysages vécus comme des biens de consommation. Le paysage apparaît comme un investissement financier qui se traduit par le coût de l'acquisition immobilière. L'habitant s'en empare sous une forme idéalisée pour déterminer autant que possible, lorsqu'il en a le pouvoir (ou la délégation), une évolution qui satisfait ses attentes. Ce peut être la rente des terres agricoles comme la valorisation résidentielle de son cadre de vie ou de son bien immobilier. Nous retenons à cet égard la réflexion de Paul Blanquart, qui bien que destinée à l'espace urbain, nous paraît contenir des pistes de recherche et d'action : « *C'est dans la dynamique, dans la critique que le citoyen s'affranchit de l'usager, qu'il se dit qu'il n'est pas que consommateur d'un espace, mais qu'il va en user pour affirmer sa puissance. C'est à ce moment que le citoyen gagne contre le consommateur* » (Blanquart P., 2008). Cependant, cet élan réinsérant le collectif à la place de l'individuel ne peut se construire sans démarche adaptée. Des professionnels, des associations ont développé un savoir-faire sur ces pratiques de démocratie participative dans le cadre de conception du projet urbain (Costanzo S., 2008). Ce savoir-faire peut bien entendu être prolongé en amont dans le cadre du document d'urbanisme en appui du bureau d'étude concepteur du PLU. Cette aide vient ainsi pallier les compétences absentes dans les structures techniques des collectivités (Verdier P., 2008).

Enfin, nous pouvons conclure que cette « philosophie » de la conception du projet de territoire avec les habitants ne peut se développer qu'à la condition fondamentale que le maire ou l'élu en charge de la planification soit convaincu de l'intérêt de la démarche et s'engage totalement dans le dispositif. Par exemple, selon Jean-Yves Chapuis, vice-président de Rennes métropole délégué aux formes urbaines, la concertation menée à Rennes renforce la légitimité de l'action en lui donnant un sens commun et permet l'explicitation des choix notamment sur les raisons conduisant à telle ou telle décision et son arbitrage (financier, temporel, technique). Cette étape balaie ainsi la méfiance et la perception technocratique de l'intervention sur l'espace (Chapuis J.-Y., 2008). De nombreuses expériences de concertation et de participation ont été réalisées dans le cadre des Agendas 21 par exemple. Les documents d'urbanisme pourraient également être le support de ces expériences.

Pour prolonger nos constats issus des entretiens et en lien avec les aspects théoriques présentés dans le premier chapitre du mémoire, nous pouvons proposer les prolongements suivants.

Deux échelles semblent se distinguer dans une dimension opérationnelle. Sans changement des organisations institutionnelles de la planification stratégique, il paraît difficile d'optimiser la participation dans ses formes actuelles. En effet, le principe de prolongement de la représentativité politique à partir des

intercommunalités dans le SYSDAU distance encore davantage le citoyen des décisions stratégiques et fait de ce syndicat, une « chambre noire » où se jouent les conflits territoriaux et les partages des ressources. Dans le système institutionnel que nous avons décrit, les formes de la participation se situent aux échelles du SYSDAU où il semble que le principe de modèle « managérial » (Blondiaux L., 2008, p. 19) soit approprié, à condition qu'un modèle « d'empowerment » ou de « jury citoyens » (Blanco I., 2005) complémentaire puisse être effectué sur les questions paysagères au niveau intercommunal. Ce système s'appuie sur les constats réalisés par les chercheurs, tels que Marie-José Fortin (2007) par la notion de réflexivité de la société vis-à-vis du paysage, et de Cécile Blatrix (1999) pour la faible participation dans les débats publics. Cependant, ce modèle ne peut se réaliser qu'à la condition que les intercommunalités se saisissent de la notion de paysage dans leurs pratiques de planification. La loi ENE, instaurant les PLU intercommunaux, constitue dans ce cas, une nouveauté que les experts doivent investir sur les bases des enseignements scientifiques. Seulement, tel que le souligne Loïc Blondiaux (2001a) en faisant état des pièges de la participation, ce renouvellement des modes de participation implique de nouveaux modes d'action publique, remettant en question l'actuel mécanisme de la planification locale ou stratégique métropolitaine. Ainsi, tel que présenté par Thierry Paquot (2010), l'urbanisme de planification doit s'orienter vers de nouvelles fondations démocratiques.

Cette organisation nécessite l'investissement des experts et des chercheurs pour l'expérimentation de pratiques participatives, notamment sur l'objet « paysage ». Le système de valeurs rend l'objectivation de la participation complexe. Cette complexité doit être abordée par le croisement des compétences et des savoirs des praticiens afin de permettre aux experts paysagistes d'identifier les caractères paysagers souhaités par les habitants. Pour cela, la collaboration avec les chercheurs en sciences sociales (sociologues, géographes, anthropologues, etc.) est nécessaire.

Conclusion générale

Résultats et réponses apportées à la question de départ

Nous avons émis l'hypothèse que la définition et la mise en œuvre des politiques paysagères des documents d'urbanisme sont confrontées à l'incohérence entre les normes de l'action publique et l'hétérogénéité des représentations paysagères locales. Les configurations de l'action publique du SYSDAU expliquent les limites de l'intervention paysagère dans le SD 2001. C'est donc en nous appuyant sur les concepts d'instrument, d'outil d'action publique et sur le référentiel sémantique de la CEP, que nous avons proposé une démarche d'évaluation de la politique paysagère du SD 2001. Elle est articulée selon quatre étapes et détermine des résultats permettant de valider notre hypothèse.

L'analyse historique du territoire d'action et des politiques paysagères.

Le premier axe, relatif à l'analyse historique de l'action paysagère sur le territoire d'étude, permet la compréhension non seulement du SD 2001, mais plus largement de la sédimentation de l'action publique sur les paysages. Les évolutions sémantiques de l'intervention paysagère dans les documents d'urbanisme sont relevées et témoignent de la mutation de leur cadre de production. Nous constatons l'importance de l'atlas des paysages, qui a été le premier levier d'action, pour passer d'une politique sectorielle des espaces verts à une politique sur les « grands paysages » dans le SD 2001. Cette politique constitue un volet majeur du document. Le paysage a servi à fédérer le projet de planification et a permis aux élus du SYSDAU de disposer d'un outil de valorisation du territoire, donc de leur propre action. Ce transfert de l'apport de l'expert paysagiste vers le projet de territoire a été réalisé par l'A'Urba. La transformation du « paysage connaissance » fourni par Folléa&Gautier en « paysage outil » dans le SD 2001 est aussi le résultat d'un consensus entre les acteurs techniques du SD 2001 et le SYSDAU.

La capitalisation de cette connaissance et des logiques d'action procède d'un ancrage des enjeux paysagers dans l'esprit des acteurs. Mais l'expertise paysagère de 1999, plus opérationnelle que l'atlas des paysages de 1997, n'a pas été suffisamment portée pour faire des intentions paysagères, des leviers d'action opérant dans le SD 2001 et les PLU ; limitant ainsi la mise en œuvre et l'efficacité de la politique paysagère du SYSDAU. Cependant, elle a gagné en transversalité et a constitué un élément d'une stratégie de positionnement du syndicat comme garant légitime de valeurs collectives sur le territoire composite de la métropole. En développant des partenariats avec les socioprofessionnels vitivinicoles, le SYSDAU a innové les modes de conception des documents d'urbanisme et a réussi, malgré tout, à impulser une action au niveau des PLU.

La reconstitution des théories d'action.

A partir de la grille d'analyse proposée, nous avons pu décomposer et hiérarchiser les orientations paysagères du SD 2001. Elle permet de représenter de manière quantitative et qualitative le contenu du document. Nous pouvons décrire plusieurs résultats :

- le paysage est implicitement défini comme la « quête de nature » dans l'acte planificateur, et de ce fait, il est lié au territoire périurbain. La politique paysagère est un outil fédérateur pour la périphérie bordelaise et pour agir sur le phénomène d'étalement urbain, en visant les espaces de transition entre le territoire habité de la ville (la CUB schématiquement) et les autres territoires. Elle sollicite une

dimension sensible de la perception des acteurs pour tendre vers une politique d'économie du foncier sur un territoire historiquement inscrit dans un processus d'étalement urbain.

- Les territoires d'action et les territoires problématiques ne sont pas nécessairement superposés. Les acteurs mobilisent des biens supports adjacents lorsqu'ils n'ont pas la maîtrise réglementaire suffisante (les infrastructures pour stopper l'étalement urbain par exemple).
- Toutes les problématiques ne disposent pas d'une réponse opérationnelle telle que les espaces agricoles et maraîchers, témoignant d'un déficit d'action sur ces espaces.
- Certaines orientations n'ont pas de valeur prescriptive. Les orientations très qualitatives agissent sur un autre registre que réglementaire. L'objectif de la qualité architecturale est l'exemple le plus frappant. Il présente un caractère irréalisable étant donné sa faible argumentation.
- Les orientations strictement paysagères agissent d'abord sur la dimension immatérielle du paysage par des mesures incitatives, informatives et pédagogiques. Peu d'orientations sont opérationnelles. La dimension matérielle est davantage présente dans les autres volets « développement urbain » et « transports » qui sont plus prescriptifs au regard du code de l'urbanisme. Ces orientations sont les plus porteuses et véhiculent l'action paysagère selon un fonctionnement systémique et indirect.

Les orientations présentent explicitement des interdépendances. Les acteurs du SD 2001 ont mobilisé les éléments spatiaux dont ils ont la maîtrise réglementaire par les documents d'urbanisme, tel que la voirie. Il est intéressant de mesurer l'écart entre l'intention initiale de la politique paysagère et la portée d'action du document d'urbanisme. Le portage d'une telle politique nécessite d'aller bien au-delà de l'application réglementaire. De nombreuses orientations paysagères n'en s'ont pas. Cependant, il semble nécessaire de les maintenir, car elles ont d'autres fonctions, liées à leur dimension communicationnelle (sensibilisation) et fédératrice (promotion et renforcement de la légitimité du SYSDAU).

Lors des entretiens auprès des acteurs, nous avons observé un impact important de cette politique. Les acteurs se sont emparés d'un discours de valorisation du territoire qui sert d'autres discours sur l'économie territoriale ou sur l'enjeu politique du SYSDAU notamment. Cependant, il ne faut pas surestimer l'impact de cette politique, car les acteurs la considèrent comme un acquis sans envisager son actualisation ou son développement. Les résultats du SCOT en cours de révision permettront de le vérifier.

Cette étape d'analyse permet de visualiser le document au-delà de sa dimension prescriptive et réglementaire. Elle nous aide à démontrer les multiples leviers d'action, du cognitif au régalién, du matériel à l'immatériel. Elle constitue une première passerelle entre l'évaluation normative des documents d'urbanisme sur le thème du paysage selon une analyse de l'objet (quantification spatiale), et la compréhension des modalités d'intervention sur le paysage par les documents d'urbanisme selon une analyse du sujet (qualification du sens).

L'analyse de la compatibilité entre les échelles d'action : du SD 2001 aux PLU.

Les trois communes appartiennent à trois schémas représentatifs de la structure périurbaine (spatiale et politique). Les rapports entre la qualité des documents d'urbanisme et les moyens et enjeux territoriaux fait apparaître que ce n'est pas l'objectif régalién de compatibilité du SD 2001 au PLU qui produit les meilleurs résultats en matière d'objectifs de qualité paysagère. D'autres paramètres entrent en ligne : l'organisation de la

maîtrise d'ouvrage, le pilotage du document d'urbanisme, les moyens et les compétences associés²⁸⁷, l'ambition des décideurs et la participation du public sont des paramètres importants. Les réseaux de compétences (experts des documents d'urbanisme) compensent certains déficits. Ils permettent de cadrer l'intervention et d'assurer une qualité minimale au contenu de la politique paysagère, et plus globalement au document d'urbanisme.

Les orientations les mieux définies et les mieux justifiées sont mises en œuvre le plus systématiquement. Les orientations construites en partenariats avec des acteurs socioprofessionnels sont les plus efficaces, tel que le principe de sanctuarisation des espaces viticoles. Par ailleurs, son zonage prescriptif limite les interprétations abusives ou contradictoires. Des effets de rupture ou de seuils sont observés. Le défaut d'argumentation des orientations paysagères du SD 2001 empêche le plus souvent une bonne interprétation et traduction des concepts paysagers dans le PLU²⁸⁸. La « nature industrielle », « la ville sous la forêt » ou la « cité parc » sont des concepts qui, à cette échelle de définition, doivent faire l'objet de démarches explicatives, étant perçus comme des concepts d'experts et de techniciens sans réalité opérationnelle sur les territoires. Ces exemples montrent que l'effet « top down » d'une politique paysagère trouve rapidement ses limites si elle n'est pas construite à partir des territoires d'action, et si elle n'est pas localisée. L'utopie paysagère ne dépasse pas le cadre des cartes et schémas qui sont censés la représenter.

Ces effets de seuils participent grandement de la souplesse attendue dans le rapport de compatibilité. Par l'analyse de la compatibilité, l'action est transposée selon un filtre opérationnel et pose la question des ambitions que s'accordent les décideurs quant au contenu du SD 2001. Le caractère innovant de la politique paysagère ne doit pas faire oublier que le contenu du SD 2001 comporte une maîtrise sémantique et sémiologique, qui traduit une ambition toujours mesurée selon les filtres et les exigences du terrain. Ce rapport de compatibilité est un facteur de bonne gouvernance entre les différents échelons administratifs. Il facilite la mise en œuvre des documents d'urbanisme, car il permet à chacune des strates d'exister politiquement. Le fait que deux versions du PLU de Pompignac, aux fondements opposés, soient approuvées montre les limites de la dimension réglementaire quant à l'appréciation de l'intentionnalité paysagère.

Après analyse du rapport de la cohérence des orientations paysagères avec les politiques sectorielles (urbanisation essentiellement), il s'avère que la politique de développement urbain a tout autant, voire davantage d'impacts sur le paysage. Cette observation ne tient pas à sa seule dimension structurante, mais aussi au fait que la politique paysagère du SD 2001 s'attache à des détails que le PLU ne peut intégrer, alors qu'elle pourrait s'engager de manière plus volontaire dans des mesures d'échelle métropolitaine. Ce pourrait être des propositions relatives à des parcs urbains, à des espaces agricoles ouverts au public, etc. Mais cette absence traduit une faiblesse de la gouvernance métropolitaine.

²⁸⁷ Nous faisons référence aux moyens financiers destinés aux études qui ne sont pas à la hauteur des enjeux des documents de planification - Audouin, J., "Rémunération des études urbaines : un dangereux discrédit (dossier)", D'Architectures, n° 176, 2008, pp. I-XXIII.

²⁸⁸ Nous rappelons à ce sujet les enjeux juridiques importants dus au renforcement des objectifs réglementaires de cette dernière décennie. Des exemples jurisprudentiels sont déjà apparus (CAA Douai, 14 octobre 2010, Commune de Sains-en-Gohelle, n° 09DA00815; CAA Bordeaux, 2 octobre 2008, Association Le Plateau des Chênes, n° 07BX00938; CAA Douai, 6 juillet 2007, Ville du Havre, n° 07DA00549 – exemples aimablement transmis par J.-P. Strebler, directeur du syndicat mixte du SCOT de l'Alsace du Nord). Il semble important d'en tenir compte et de renforcer l'argumentation des choix réalisés dans les documents d'urbanisme afin de sécuriser leur contenu. Cet enjeu doit indirectement renforcer la qualité du projet de territoire et des orientations paysagères.

La perception habitante au service de l'évaluation de la politique paysagère.

L'analyse de la perception du public selon les objectifs contenus dans la CEP a fait l'objet de deux enquêtes, conduisant aux résultats suivants :

- Selon le sondage internet, la politique paysagère à l'échelle des « grands paysages » est en adéquation avec les attentes des habitants : les problématiques identifiées dans le SD 2001 sont cohérentes avec celle des répondants, et les propositions du SD 2001 sont dans l'ensemble plébiscitées. Les résultats montrent le très fort impact des politiques de rénovation des espaces publics de ces dernières décennies. Aussi, ces appréciations ne concernent pas directement la politique paysagère du SD 2001 mais davantage l'espace de projet de la CUB. C'est le niveau relativement générique de la définition de la politique qui explique ce résultat. Les réponses témoignent d'attentes fortes en matière d'action publique : la mise en œuvre de règles d'urbanisation strictes pour préserver les espaces agricoles, viticoles et forestiers, et la maîtrise qualitative de l'évolution des paysages par l'amélioration de la qualité des constructions, le développement du végétal et la limitation des pollutions visuelles. Selon les répondants, l'action publique sur les paysages doit s'exercer à toutes les échelles.

Cependant, l'échantillon que nous avons obtenu est composé d'environ pour moitié de catégories socioprofessionnelles supérieures, dont une grande partie de professionnels de l'aménagement. Ce résultat témoigne d'une dimension « élitiste » dans l'accès au site Internet du SYSDAU et dans l'intérêt pour répondre au sondage mis en ligne.

- Selon les entretiens avec les habitants, nous constatons une très faible fréquentation des espaces de débats publics entre les décideurs et la population dans le cadre des documents d'urbanisme, confirmant ainsi d'autres résultats de recherche. Cette situation confine la démocratie participative à une démocratie d'intérêts. Dans ce contexte, quelle est la pertinence des réponses apportées par les acteurs vis-à-vis des attentes des populations ? Nous avons pris conscience de la richesse de la démarche et des perceptions des habitants qui constituent un gisement pour le projet de paysage. Que ce soit en raison d'une méfiance du politique, d'un refus de la mixité sociale ou de l'appropriation individualisée du paysage par exemple, la concertation dans les outils de planification est rapidement limitée.

Cette échelle locale de la perception des paysages est plus pertinente que l'échelle globale du sondage fait par Internet. Nous constatons que les caractéristiques sociodémographiques et économiques ont un poids important pour expliquer cette perception. Les populations plus âgées capitalisent leur paysage, les populations plus jeunes veulent l'investir. Enfin, nous avons observé que malgré des démarches positives comme à Saint-Médard en Jalles, les habitants n'en perçoivent pas la pertinence et y adhèrent difficilement.

En résumé :

Deux éléments conclusifs sont à prendre en considération. Le cadre normatif de l'intervention paysagère du SYSDAU doit être analysé selon deux postures :

- L'analyse sur le long terme des politiques paysagères qui ont jalonné le territoire. Nous retrouvons le principe de « fenêtre d'opportunité » évoqué par Pierre Muller, explicitant l'évolution par palier de l'action publique. Nous constatons également la dimension incrémentale décrite par Pierre Lascoumes pour expliquer la faible amplitude des changements. De manière similaire au précédent SDAU 1980, le SD 2001 engage une intervention paysagère de manière ambitieuse. Mais les résultats observés et l'engagement modéré du SYSDAU ne permettent pas de le positionner en leader d'une planification

métropolitaine. Il existe un mécanisme de concurrence entre le SYSDAU et la CUB, révélateur de divergences et concurrences politiques en matière de gouvernance métropolitaine.

- Les fonctionnalités réglementaires de la planification urbaine fournissent aux acteurs de nombreuses opportunités pour engager ou ne pas engager les objectifs paysagers du SD 2001. Il se produit un effet de palier dans lequel les objectifs du SD 2001 sont réinterprétés, oubliés ou remis en cause. L'échelon communal est décisif dans le cadre fragmenté de l'aire métropolitaine évoqué auparavant. Les enjeux et les représentations locales incitent les maires à adopter des stratégies individuelles prioritaires vis-à-vis du SD 2001. Dans ce dispositif, ils prennent le « meilleur » du SD 2001 et s'abstiennent de prolonger les autres orientations. Cet effet opportuniste est amplifié lorsque les objectifs paysagers ne sont pas assez précis ou caractérisés pour être compris et appropriés sur l'espace communal.

Ces observations correspondent aux analyses issues des deux premiers chapitres du mémoire : les réglementations et la structuration de l'action publique sur le territoire métropolitain constituent un cadre limitant pour le développement de politiques paysagères et pour leur cohérence d'échelle, de la métropole à la commune. Mais notre évaluation montre également que des leviers d'action existent pour améliorer l'efficacité de la politique paysagère et compenser les faiblesses structurelles de l'action publique, notamment la collaboration avec les professionnels de la vitiviniculture par exemple.

Analyse critique de la recherche

Cette expérimentation a été menée dans une grande indépendance et autonomie durant toute la recherche. Au-delà des interrogations sur les modalités relationnelles de cette recherche avec le commanditaire, nous devons témoigner d'une difficulté récurrente que nous avons rencontrée tout au long de notre travail. L'évaluation des actions menées par les acteurs interroge et suscite régulièrement de la méfiance, à toutes les échelles d'action (intercommunale, communale, expert, etc.). C'est sur cette réticence que se situent les freins les plus importants pour transformer la recherche isolée en une recherche-action, participative et émancipatrice. L'actualité a été un facteur de démobilitation, projetant les acteurs dans la révision du SD 2001, sans pour autant disposer de temps pour s'interroger sur les actions passées en matière de paysage.

Nous identifions en pratique plusieurs limites à notre analyse :

- La confrontation d'objectifs académiques de la recherche avec les attentes d'acteurs de terrain. Le positionnement entre l'analyste et le prescripteur peut être inconfortable (Muller P., Leca J. et al., 1996) , d'autant que nous sommes dans un exercice d'apprentissage de la recherche. Trop vite « embarqué » sur des objectifs de résultats, nous avons dû opérer à un retour important sur les objectifs initiaux de la recherche académique.
- L'absence de partage et de confrontation de l'évaluation avec les élus et les experts. L'essai a pourtant été réalisé mais rapidement contingenté par des oppositions politiques à la démarche. L'évaluation de la politique paysagère révèle les différentes figures de l'instrumentation de l'action publique. Les stratégies²⁸⁹, les blocages et les contradictions de l'outil de planification sont ramenés en surface (cartographie,

²⁸⁹ Nous faisons référence notamment à l'article de J.-P. Vigneaud du journal du Sud-Ouest en date du 8 avril 2011, faisant référence à la proposition du Préfet de département pour une extension de la CUB sur les communes de Cestas, Saint-Jean d'Ilac, Canéjan, Martignas-sur-Jalles, Le Pian Médoc, Ludon et Macau. Parmi les arguments en faveur du Non, il en est un qui concerne directement le SYSDAU : « La proposition faite par le préfet n'est pas pertinente au regard de la structuration intercommunale existante qui fonctionne au mieux des intérêts des habitants », soulignent les maires dans un courrier commun en citant le Sysdau, un syndicat mixte qui réunit à la fois la CUB et les communautés de communes qui la joutent. « Ce syndicat mixte qui a pour mission d'élaborer et suivre la cohérence territoriale à travers le SCOT est un outil pertinent de coopération ».

sémantique, discours, etc.). Le dépassement d'un cap est nécessaire pour généraliser la démarche d'évaluation et l'intégrer dans le document d'urbanisme (en mode *in itinere*).

- L'expérimentation effectuée nécessite une simplification pour en faciliter l'usage. Pour passer à une étape opérationnelle généralisable, il est nécessaire d'en réduire le contenu et de le concentrer de manière stratégique, démarche qui pourrait constituer une poursuite de cette thèse. Il serait par contre nécessaire de la rendre interdisciplinaire.
- L'évaluation doit être réalisée dans des temporalités suffisantes. Huit années séparent l'approbation du SD 2001 de nos travaux de terrain. C'est sans doute insuffisant pour observer les transformations matérielles des paysages.
- L'étape relative à l'analyse des perceptions pour vérifier la cohérence de la politique avec les attentes habitantes est à un stade expérimental. Nous avons identifié des limites méthodologiques, techniques et politiques. Le temps de la conception du document d'urbanisme (intercommunal ou communal) n'est pas propice au développement d'une connaissance des attentes paysagères. Il serait préférable d'orienter ces démarches de participation dans la gestion communale au quotidien pour disposer en temps voulu (lors de la réalisation des documents) du matériau nécessaire. La procédure de planification serait alors réservée au débat sur les choix des orientations.

Comment améliorer la mise en œuvre de la politique paysagère ?

La définition des objectifs de la politique paysagère

Des orientations telles que la « maîtrise des clôtures paysagères », la « créativité architecturale permettant l'intégration des bâtiments » ou le « retournement possible du bâti en rive sur l'espace réservé » sont des orientations fondées sur une appréciation à dire d'expert, mais qui mérite une illustration du problème, de façon à indiquer dans les PLU la typologie architecturale, les formes urbaines et les limites de propriétés qui ne sont pas souhaitables ou qui peuvent être encouragées. Les orientations actuelles trop générales posent le problème de la contextualisation et de la territorialisation de la mesure en fonction des particularités locales. Dans ce cas, l'orientation qualitative ne doit pas être exprimée seulement avec des finalités mais appuyée par des buts, tels que d'exiger que chaque PLU dispose d'un cahier de prescriptions urbaines, architecturales et paysagères qui permette de décliner localement les orientations du SD 2001, ou bien de stipuler des orientations spatiales précises conditionnant toute ouverture à l'urbanisation. Le SD 2001 doit donc contenir une argumentation plus explicite du problème et des réponses adoptées, en fournissant des indicateurs d'état et d'objectifs à atteindre pour faciliter l'évaluation et une localisation suffisante.

Pour un suivi précis de la mise en œuvre des orientations paysagères

Au-delà de la qualité de la définition des orientations, se pose la question du suivi et de l'évaluation *in itinere* de la politique paysagère. En projetant des indicateurs sur les orientations du SD 2001, nous avons identifié trois familles qu'il conviendrait de construire et qui pourraient être réunies dans un observatoire :

- Les indicateurs matériels de mesure des évolutions des paysages :

- des indicateurs de mesures physiques de l'espace, en partie déjà mis en œuvre par l'A'Urba. Cependant, ils ne sont pertinents que si le document d'urbanisme en a formulé les modalités de mise en œuvre.
 - des indicateurs de mesure qualitative sur les productions des nouvelles formes de paysage pour identifier les évolutions en matière de qualité architecturale, de préservation des ouvertures visuelles, de matérialisation des lisières « ville-nature », etc.
- Les indicateurs immatériels d'interprétation des paysages : ils visent l'analyse des impacts de la politique paysagère sur les perceptions et les modes de vie, par des indices de satisfaction/insatisfaction sociale de l'évolution des paysages, d'accessibilité à de nouveaux services environnementaux, ou de mobilisation des populations (meilleure participation à la conception des politiques paysagères, etc.).
- Les indicateurs de suivi de l'action (ou de moyens) par la description et la communication des efforts engagés par le SYSDAU au regard des objectifs du futur SCOT (financement, moyens humains, actes politiques, partenariats, action pédagogiques, etc.).

Ces propositions théoriques à ce stade de la recherche, dépendent de la capacité et de l'ambition des acteurs pour garantir l'efficacité de leurs politiques. A dispositif instrumental égal, est-il possible d'aller plus loin ? La révision du SCOT en apportera la réponse.

La mobilisation : premier facteur de réussite de la politique paysagère

Le SD 2001 souffre d'un manque de lisibilité auprès des populations « habitantes », hormis les professions spécialisées de l'aménagement du territoire et les investisseurs fonciers. Le faible intérêt, voire la méconnaissance des actions publiques nous interroge sur les liens existants entre les décideurs et les populations. Le bénéfice démocratique du contrôle de la population sur l'action publique en matière de planification territoriale n'est-il pas pertinent ? Quel crédit doit-on accorder à une politique paysagère dans laquelle si peu d'attentes habitantes sont réellement représentées ? Notre interrogation a pour but de replacer l'intervention paysagère dans une finalité sociale et non uniquement esthétisante ou formelle (Luginbühl Y., 2007b). Cette entreprise d'ouverture de la politique paysagère vers la société n'est pas une problématique spécifique au SYSDAU. Pour y répondre, c'est l'ensemble des institutions qui doit s'impliquer, et le développement de partenariats entre les collectivités paraît nécessaire pour mutualiser la connaissance des attentes paysagères²⁹⁰.

²⁹⁰ [Nous pensons à des travaux menés par le Conseil Général de la Gironde.](#) Une enquête en ligne a été lancée par le CG33 en 2010, intitulée « votre paysage dans l'objectif ». Il était demandé aux répondants de présenter le paysage le plus représentatif de son cadre de vie à partir d'une photo commentée à disposer sur une photo aérienne du département. Ce travail d'enquête est destiné à mieux cerner la façon dont les Girondins se représentent leur cadre de vie pour pouvoir enrichir la "politique paysagère".

Cf. : http://www.gironde.fr/cg33/jcms/c_28913/exposition-virtuelle-question-paysage-en-gironde.

On peut se référer également au site mis en ligne proposant une découverte des paysages Girondins dans un objectif d'apprentissage:

<http://www.aquitaineonline.com/actualites-en-aquitaine/gironde/exposition-question-paysage-gironde-10010103.html>

Par ailleurs, le Conseil Général procède à l'actualisation de l'Atlas des paysages et poursuit la démarche par l'élaboration d'un plan d'actions opérationnelles.

[Mais également aux travaux menés par la CUB.](#) Elle développe une « Stratégie Nature » comprenant des séminaires organisés en septembre 2010 et qui ont rassemblés des experts, des élus, et la société civile. Par ailleurs, le rapport Quévremont contient des préconisations pour une meilleure insertion de l'agriculture dans le projet « Bordeaux Métropole 3.0 », parmi lesquelles, la première concerne directement notre sujet : « Faire du périmètre du SCOT l'échelle pertinente de mise en œuvre d'une politique agricole basée sur la protection des exploitations existantes, définir une protection effective des grands espaces agricoles dans le prochain SCOT et étendre le champ de la procédure dite de « sanctuarisation » pendant toute la durée du SCOT ». - Quévremont, P., "Mission d'appui à l'élaboration d'un projet en faveur de l'agriculture périurbaine et des milieux naturels. Note de synthèse établie par M. Philippe Quévremont à l'issue de la mission effectuée à la demande de la Communauté urbaine de Bordeaux." 2010, 16 p. L'ensemble de ces démarches s'appuie sur un dispositif large de concertation.

Les poursuites de recherche

L'évaluation de la politique paysagère du SD 2001 a mobilisé des concepts de l'action publique et des politiques publiques. Mais le cas de la métropole bordelaise n'est qu'un cas d'étude. Il serait nécessaire de mieux ancrer les démarches d'évaluation de ces outils afin de pouvoir réaliser des analyses comparatives entre différentes formes de structures d'action publique mobilisées sur la planification urbaine. Les SCOT, sur des périmètres institutionnels uniques, disposent-ils de politiques paysagères plus efficaces ? Est-il possible d'identifier des déterminants génériques de l'action publique pour des politiques paysagères aux échelles locales comme des « grands paysages » ? Quelles complémentarités l'action publique pourrait-elle mobiliser ? Parmi ces déterminants, la qualité des réseaux institutionnels paraît fondamentale. Le concept de proximité nous semble pertinent pour qualifier et représenter les liens qui s'organisent entre les acteurs économiques et les planificateurs urbains. Mais il serait utile d'aller plus loin pour mieux comprendre les effets de ces réseaux sur les politiques paysagères. Quels mécanismes sont à l'œuvre et influencent l'action publique sur les paysages ? Quels en sont les impacts économiques, sociétaux, matériels et immatériels ? La mobilisation paysagère pour l'économie n'est-elle pas finalement une vision réductrice ou trop opportuniste du devenir des paysages ? Dans un contexte de tension sur la ressource foncière, ces questions nous paraissent centrales.

Par ailleurs, nous avons vu que les réseaux de compétence professionnelle mobilisés dans les documents d'urbanisme représentent un levier d'action. Il existe un phénomène d'essaimage de l'A'Urba qui accompagne une évolution de la prise en compte du paysage, dans les PLU par exemple. Mais il conviendrait d'étudier les mécanismes d'action de cette expertise, qui plus est, lorsqu'elle est pluridisciplinaire. Quel est le poids des experts dans ces dispositifs de planification ? Comment sont-ils à l'origine des innovations, des difficultés et des enjeux dans les documents d'urbanisme ? Quel est leur influence sur les acteurs politiques ? Comment leur expertise se développe-t-elle compte tenu des nouvelles exigences réglementaires telles que l'évaluation environnementale ? Peuvent-ils mieux intégrer les perceptions des populations ? Et selon quels processus ?

Enfin, nous l'avons vu, les documents d'urbanisme ne peuvent garantir à eux seuls, une gestion harmonieuse des paysages. La mise en cohérence de tous les échelons administratifs, politiques et techniques semble nécessaire. Il serait intéressant de comprendre de quelle manière les acteurs peuvent tendre vers une gestion concertée et intégrée sur l'ensemble des échelles d'action. De la même manière, des expérimentations peuvent être menées pour élaborer des méthodes afin de mieux insérer l'habitant dans ces dispositifs et le faire participer activement.

Sans vouloir « tout paysager » (Le Couédic D., 2002), et sans vouloir tout maîtriser, nous constatons que la planification française s'apprête à vivre de nouvelles évolutions importantes issues du projet de loi ENE (Lebreton J-P., 2009). Cette situation ne fait que confirmer la multiplicité des questionnements et l'intérêt de développer une recherche action qui aidera les acteurs dans leur action quotidienne. La loi ENE incite à une couverture nationale des territoires par des SCOT d'ici 2017. Des enjeux méthodologiques et de recherche se présentent pour lesquels une mobilisation de cette recherche-action permettrait de préciser les méthodes d'évaluation des politiques publiques, mais aussi de conception de politiques paysagères mieux intégrées aux outils de planification et à l'instrumentation de l'action publique en général.

Table des figures

Figure 1 : L'organisation intercommunale du territoire du SYSDAU. Données : BD Topo. Traitement : D. Labat – E. Bonneau – 2008.	23
Figure 2 : Modèle de "cheminement" logique des conflits spatiaux selon l'axe des temps – in Paoli, J.-C. et Melot, R., "Conflits d'espace et dynamique des formes de gouvernance : essai de synthèse", XLVI ^è Colloque de l'Association des Sciences Régionales de Langue Française (ASRDLF).	44
Figure 3 : Ressources naturelles et culturelles. Dans le schéma, la lettre N désigne les objets et les processus qui sont associés, à titre d'exemple, aux ressources naturelles, la lettre C aux ressources culturelles. (Kebir L. et Maillat D., 2004) p.8.	58
Figure 4 : Les huit niveaux de participation identifiés par Sherry Arnstein - 1969.	65
Figure 5 : Schéma de l'ensemble des acteurs participants à l'élaboration du Schéma Directeur de l'aire métropolitaine de Bordeaux de 2001 – D. Labat - 2009.	80
Figure 6 : Carte des charpentes paysagères du schéma directeur de l'aire métropolitaine de Bordeaux (La dynamique des espaces) - SYSDAU - 2001 - Conception : A'Urba.	82
Figure 7 : Les enchaînements de l'intervention sur le paysage dans les politiques publiques en France - (Folinois C., 2006) p. 13.	91
Figure 8 : L'évaluation paysagère et l'évaluation des politiques paysagères. Deux étapes distinctes de l'intervention sur les paysages. Conception : D. Labat-2010.	96
Figure 9 : Triangle de Maslow contribuant à l'explicitation des relations entre les besoins et les attentes de l'individu et le territoire. In Conseil de l'Europe, " <i>Paysage et développement durable: les enjeux de la Convention européenne du paysage</i> ", Editions du Conseil de l'Europe, 2006, p.143.	98
Figure 10 : Une typologie des interventions paysagères locales (Moquay P., Aznar O. et al., 2007, p. 202) ..	113
Figure 11 : Définition des principaux méta-critères de l'évaluation (Guérin M. et Ruas J.-F., 2006, p.53).	127
Figure 12 : Le niveau d'évaluation et les éléments de la politique de paysage à mettre en valeur. D. Labat – 2009.	128
Figure 13 : Synthèse de la démarche d'évaluation de la politique paysagère du SD2001. D. Labat-2010	136
Figure 14 : Extrait de traitement des formulations du SD 2001 selon leur niveau argumentaire. D. Labat - 2008.	140
Figure 15 : Extrait d'analyse des orientations selon les théories d'action qu'elles génèrent, les éléments de paysage mobilisés, etc. - D. Labat - 2008.	141
Figure 16 : Schéma de la démarche d'évaluation proposée, à expérimenter sur le SD de l'aire métropolitaine de Bordeaux – D. Labat -2008.	146
Figure 17 : Carte d'expansion de l'urbanisation de 1973 à 1996 dans le périmètre du SYSDAU. Source : A'Urba – 2004.	150
Figure 18 : Tableau des estimations prévisionnelles de surfaces d'espaces verts à créer en fonction de la croissance démographique (Agence d'urbanisme et de recherche de l'agglomération de Bordeaux, 1969a) p.198.	152
Figure 19 : Le rééquilibrage du développement métropolitain bordelais vers la rive droite de la Garonne. Bordeaux Métropole d'Aquitaine - Livre blanc pour le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, Scénario de développement de la métropole bordelaise - Hypothèse 32 – p. 225 - Agence d'urbanisme et de recherche de l'agglomération de Bordeaux.	156
Figure 20 : Les coulées vertes du SDAU de 1980 – horizon 2000. Carte recomposée selon les données du SDAU (E. Bonneau, 2008).	163
Figure 21 : L'objectif ambitieux de préservation des coulées vertes. Extrait cartographique du SDAU de 1980 – Les espaces verts. Agence d'urbanisme.	165

Figure 22 : Les écarts d'évolution de la population entre les prévisions de 1985 et les données RGP de 1990 – Analyse comparative SDAU et situation actuelle – A'Urba – 1995 – pp. 14, 15.....	166
Figure 23 : Projet d'aménagement et de développement durable (PADD). Les enjeux de développement et de qualité urbaine pour la Communauté urbaine de Bordeaux – p.11 - PLU de la CUB – 2006.....	167
Figure 24 : Les décalages entre les prévisions de constructibilité et les zones réellement construites. Source: A'Urba, "Analyse comparative S.D.A.U., situation actuelle", 1995, p.20.....	168
Figure 25 : Structure argumentaire du rapport de présentation du SD 2001 et projection des angles d'évaluation - D. Labat - 2009.....	170
Figure 26 : Carte des entités paysagères à l'intérieur du périmètre du SD 2001 et inventoriées dans l'atlas des paysages de la Gironde (Folléa et Gaultier) en 1997. Données : Unités paysagères françaises - SINP/LADYSS – CNRS, UMR 7533 – BD Carto 2009/IGN - Conception : D. Labat-2010.	179
Figure 27 : Cartes des relations de l'agglomération bordelaise avec le grand paysage - Connaissance et valorisation des paysages de la Gironde. (Etude préalable à la définition d'une politique du paysage) – Folléa&Gautier – 1997- pp.261-262.....	185
Figure 28 : Schéma des initiatives en faveur des paysages dans le territoire de la Gironde - D. Labat-2010..	187
Figure 29 : Illustration du concept de "la ville sous la forêt" - Folléa&Gautier - SD 2001.	192
Figure 30 : Illustration du concept de "ville en forêt : clairières et aerial" - Folléa&Gautier - SD 2001.....	194
Figure 31 : Illustration du concept de "campagne résidentielle maîtrisée" - Folléa&Gautier - SD 2001.	196
Figure 32 : Illustration du concept de "nature industrielle" - Folléa&Gautier - SD 2001.....	198
Figure 33 : illustration du concept de "fils des coteaux" - Folléa&Gautier - SD 2001.	200
Figure 34 : Illustration de l'orientation visant à ouvrir des espaces de production agricole aux pratiques urbaines - Folléa&Gautier - SD 2001.....	202
Figure 35 : Illustration du concept de "routes parcs" - Folléa&Gautier - SD 2001.	204
Figure 36 : illustration du concept de "routes parcs" interurbaines - Folléa&Gautier - SD 2001.....	205
Figure 37 : Illustration du concept de "boulevards urbains" - Folléa&Gautier - SD 2001.....	206
Figure 38 : Illustration du concept de « routes paysage » - Folléa&Gautier - SD 2001.....	207
Figure 39 : Illustration du concept de « routes perméables » - Folléa&Gautier - SD 2001.....	209
Figure 40 : Extrait du tableau d'analyse des conditions d'évaluation des orientations paysagères du SD 2001 - D. Labat 2008.	213
Figure 41 : Part des thématiques présentes dans les formulations relatives au paysage dans le SD 2001 – D. Labat - 2009.....	224
Figure 42 : Répartition des problématiques paysagères du SD 2001 - D. Labat -2009.....	224
Figure 43 : Analyse des niveaux de formulation selon les thématiques relatives au paysage. D. Labat – 2009.	226
Figure 44 : Répartition des formulations selon leur expression explicite ou implicite avec le terme "paysage" – D. Labat – 2009.	228
Figure 45 : Répartition des biens supports selon leur niveau de formulation - D. Labat – 2009.	229
Figure 46 : Nombre de formulations du SD selon les thèmes relationnels identifiés dans le rapport de présentation - D. Labat - 2009.....	231
Figure 47 : Nombre de formulations en objectifs correspondants en fonction des biens supports ciblés - D. Labat – 2009.....	232
Figure 48 : Carte du traitement paysager des infrastructures dans la charpente paysagère, p.85 du rapport de présentation du SD 2001 - SYSDAU - A'Urba.	233
Figure 49 : Carte des enjeux paysagers des infrastructures routières sur le territoire du SYSDAU. Folléa & Gautier – Les orientations paysagères pour l'agglomération bordelaise dans le cadre de la révision du SDAU – 1999 – P.29.....	235

Figure 50 : Diagnostic de l'agglomération bordelaise avec le grand paysage et les valeurs clés paysagères. Atlas des paysages de la Gironde - 1997 - B. Folléa & C. Gautier.....	235
Figure 51 : Classement des orientations présentes dans les planches graphiques et non inscrites dans les orientations textuelles - D. Labat - 2009.	237
Figure 52 : Classement des orientations selon les 5 modes de gestion, déterminés selon les travaux d'Aznar et Guérin (2002) - D. Labat – 2009.	237
Figure 53 : Répartition des modes de gestion de l'action paysagère selon les biens supports sollicités - D. Labat – 2009.....	239
Figure 54 : Nombre de théories d'action identifiées selon les biens supports mobilisés - D. Labat – 2009.	241
Figure 55 : Part des niveaux de formulations selon leur caractère implicite au paysage et selon les formulations spécifiquement dédiées au paysage – D. Labat – 2008.	241
Figure 56 : Evolution du budget du SYSDAU ces cinq dernières années. Données: Préfecture de Gironde. Traitement: D. Labat-2011.....	244
Figure 57 : Résultats d'un sondage du SYSDAU sur les thèmes prioritaires à traiter en matière d'environnement. Site internet du SYSDAU - Décembre 2008. Capture: D. Labat.....	245
Figure 58 : Les mutations paysagères issues du SD 2001. Extrait de la charte paysagère de la Communauté de Commune de Montesquieu – p.18 - 2004.....	248
Figure 59 : Localisation des trois communes tests pour l'analyse de la compatibilité. Source : La charpente paysagère du SD 2001 – SYSDAU.	262
Figure 60 : Tableau de synthèse pour l'analyse des PLU. D. Labat - 2009.	264
Figure 61 : Inventaire des orientations paysagères et urbanistiques sur le territoire de la commune de Saint-Médard en Jalles – source : SYSDAU - Conception : D. Labat-2009.	265
Figure 62 : Projet territorial de la commune de Saint-Médard en Jalles – Schéma d'intentions urbaines – A'Urba – 2003.	271
Figure 63 : Schéma de référence des espaces naturels majeurs de l'agglomération - Communauté urbaine de Bordeaux - A'Urba - 2003 – pp.32-33.....	274
Figure 64 : Extraits assemblés de la carte de densité nette de population – p.150 - Rapport de présentation du PLU de la CUB - A'Urba - 2006. (Assemblage : D. Labat).....	279
Figure 65 : Les espaces verts publics de l'agglomération bordelaise. PLU de la CUB. Diagnostic communautaire. Rapport de présentation (pièce A2) – 2006 – p.186.	282
Figure 66 : Carte du maillage de la trame verte paysagère et des espaces verts publics de l'agglomération bordelaise - Rapport de présentation - PLU de la CUB - A'Urba - 2006 – p.184. Les points d'ancrage de la charpente paysagère du SD 2001 sont superposés pour en identifier la correspondance éventuelle dans le PLU – D. Labat – 2010.	283
Figure 67 : « Une ville plus verte et plus viable », extrait du PADD du PLU de la CUB. 2006. p.83.....	287
Figure 68 : Evaluation quantitative des orientations paysagères du SD 2001 intégrées dans le PADD du PLU de la CUB sur le territoire de Saint-Médard en Jalles – D. Labat – 2010.....	288
Figure 69 : Inventaire des orientations paysagères et urbanistiques sur le territoire de la commune de Léognan – source : SYSDAU - Conception : D. Labat-2009.....	297
Figure 70 : Evaluation quantitative des orientations paysagères du SD 2001 intégrées dans le PADD du PLU de Léognan – D. Labat - 2010.....	305
Figure 71 : Schéma d'aménagement Nord du parc - Document d'orientations d'aménagement du PLU de Léognan - pièce n°2.1 - Cabinets d'étude EREA et Noël - 2003– p.18.....	307
Figure 72 : Les plans programmes des trois zones à urbaniser sur le PLU de Léognan - Document d'orientations d'aménagement - Cabinets d'étude EREA et Noël - 2003 – pp.8-10-12.	307
Figure 73 : Carte de développement des voies mixtes piétons/cycles dans le PLU de Léognan - Document d'orientation d'aménagement - Cabinets d'étude EREA et Noël – 2003 – p.15.....	309

Figure 74 : Inventaire des orientations paysagères et urbanistiques sur le territoire de la commune de Pompignac – source : SYSDAU - Conception : D. Labat – 2008.	313
Figure 75 : Evaluation quantitative des orientations paysagères du SD 2001 intégrées dans le PADD du PLU de Pompignac – D. Labat - 2010.	320
Figure 76 : Schéma illustrant les parties du document sur lesquelles le sondage est basé pour construire le questionnaire – D. Labat - 2008.	331
Figure 77 : Typologie de l'accès au sondage sur le site Internet du SYSDAU - CETE SO/DAI/GENV - 2009.	333
Figure 78 : Localisation des répondants à l'enquête sur les représentations des paysages au sein du SD 2001 – Données : BD Topo-IGN. Conception : D. Labat - 2009.	333
Figure 79 : Classement des mots utilisés pour définir le paysage – D. Labat - 2009.....	335
Figure 80 : Répartition des termes proposés par les répondants pour définir le paysage – D. Labat - 2009... ..	336
Figure 81 : Le maire de Saint-Médard (et président du SYSDAU) et Madame Moebs (adjointe à l'environnement de Saint-Médard en Jalles) que nous avons rencontré en entretien, inaugurent deux nouveaux espaces verts publics et posent pour le quotidien Sud-Ouest. A droite, la plaquette "la nature au coin de ma rue" présentée aux habitants lors des réunions de quartiers (réalisée par l'équipe OOK et le paysagiste Valéry Brandela).....	362

Table des photographies

Photographie 1 : Sur le secteur de Caupian, la prescription de conserver le rideau d'arbres entre les voies de circulation et les lotissements est respectée. Cliché: D. Labat-2011.....	291
Photographie 2: Vue sur l'intérieur de la zone 1 « Les jardins de Flora », récemment terminée. Cliché: D. Labat-2011.....	308
Photographie 3 : La zone 2 devant accueillir des maisons individuelles. Cliché: D. Labat-2008.	308
Photographies 4 : La vue ci-dessus illustre l'ambiance arborée des résidences individuelles sur les parcelles de 900 m ² . Les vues à gauche, illustrent les logements sociaux en accession. Clichés : D. Labat-2011.	309
Photographie 5 : Les terrains urbanisables fleurissent au sud sur les secteurs de Saint-Paul et de Brondeau. Cliché : D. Labat-2011.	322
Photographies 6 : La forme urbaine est un sujet qui préoccupe les personnes rencontrées. Trop denses, trop proches, pas assez de végétal, etc. Pourtant, la mise en relation des objectifs du PLU, des équipements publics, des accès aux modes de déplacement doux est observée. A droite, il s'agit de l'opération n°96 de Caupian. On peut remarquer que la haie arborée a été en partie conservée tel que préconisé dans le PLU (cf. annexe 18, p.54). Le lecteur pourra identifier les opérations inscrites au PLU dans le plan masse en annexe 18, p. 54 (figure 9). D.Labat-2010.	352
Photographies 7 : Les lisières forestières disparaissent au fur et à mesure des constructions des « dents creuses » (cliché de gauche) tandis que les clôtures des parcelles individualisées récemment ferment le paysage. L'orientation visant à « maîtriser les clôtures pour garder une transparence des lieux » du SD 2001 trouve dans cet exemple toute sa pertinence. D.Labat-2010.....	353
Photographies 8 : Les dents creuses et les lisières urbaines. Un enjeu individuel de préservation de son horizon paysager. D.Labat-2010.....	353
Photographies 9 : Le concept de « ville sous la forêt » du SD 2001 trouve sa résonance sur la commune. La forêt est LE symbole paysager de Saint-Médard en Jalles. D. Labat-2010.....	354
Photographies 10 : Le parc du Bourdieu, un site emblématique avec son entrée à gauche, mais qui porte la frustration d'un espace boisé clos en plein cœur de ville – photo aérienne de droite BD Ortho 2009. D.Labat-2010.	355
Photographies 11 : Le moulin de Gajac à gauche et l'église mise en valeur par les espaces publics neufs, figures de l'histoire de la commune et éléments de paysage emblématiques. D.Labat-2010.	355
Photographies 12 : La jalle "sauvage", ci-contre dans le secteur de Caupian et la jalle "maîtrisée" du parc de la plaine des sports de Gajac, ci-dessous; et. D.Labat-2010.....	356
Photographies 13 : La place centrale est ceinturée d'une accumulation de styles architecturaux sans fournir aux personnes enquêtées, une perception d'unité architecturale. Les formes, les couleurs, les styles, les volumes, etc. sont critiqués bien que cette place regroupe de nombreux services de proximité. D.Labat-2010.	357
Photographies 14 : L'hôtel Montaigne (photographie de droite) et le bâtiment multiservice ne sont pas appréciés car leur forme et leur texture ne sont pas intégrées au tissu ancien. D.Labat-2010.....	357
Photographies 15 : Les nouvelles constructions ont pour objectif de créer un centre-ville dense proposant des logements à proximité des services. L'accessibilité à des logements plus adaptés est confrontée à la critique de cette densité et d'une image urbaine ne correspondant pas à l'«histoire» de Saint-Médard d'après les enquêtés. D.Labat-2010.	358
Photographies 16 : Le site industriel de la poudrière, une enclave dans la commune qui désarticule la structure urbaine. D.Labat-2010.	359
Photographies 17 : Vignes, arbres, et châteaux, le triptyque de la symbolique paysagère de Léognan. D.Labat-2007.	365

Photographie 18 : Des prairies sans occupation agricole productive à proximité du cœur de ville confèrent un sentiment de « nature » plébiscité par les répondants. Vue en direction du centre de Léognan, depuis la rue de la Cure. Cliché: D.Labat-2007.	367
Photographie 19 : Le Lac Bleu, paysage "sauvage" de la commune, parmi les plus appréciés. D.Labat-2007.	369
Photographies 20 : Les architectures les plus récentes sont contestées comme par exemple, l'immeuble de gauche, un cabinet d'avocat; ou bien les logements collectifs de type R+1. Clichés: D. Labat-2007.	372
Photographie 21 : L'habitat pavillonnaire reste de loin le modèle privilégié. Le lotissement du cours Gambetta, près de l'Eau Blanche ci-dessus à 300m du centre du village reste sur des parcelles de 900 à 1000 m ² en moyenne. Il s'inscrit dans le secteur 3 du PLU (cf. figure 72, p. 307). Cliché : D. Labat-2007.	373
Photographie 22 : Le développement résidentiel en limite de voirie conduit à la fermeture des paysages, et à l'éloignement des ambiances forestières comme sur ce cliché pris dans le quartier du Coquillat. D.Labat-2009.	373
Photographies 23 : La lisière forestière comme horizon résidentiel, l'accessibilité des voies cyclables constituent des éléments symboliques du paysage qui font de Léognan, une cité "idéale" pour ses habitants. D.Labat-2007.	376
Photographie 24: L'agriculture prairiale comme support d'une "nature" de proximité. D. Labat-2008.	378
Photographie 25 : Le modèle du village "français" pour une commune sans agriculteurs. D.Labat-2008.	381
Photographie 26 : Le vallon de la Capéranie, lieu emblématique et synchrétique de la relation des habitants de la commune à leur paysage. D.Labat-2008.	382
Photographies 27 : Un paysage en "retrait" dans lequel d'anciennes bâtisses et des résidences modernes se côtoient. D.Labat-2008.	383
Photographie 28 : Le centre-ville de Pompignac où résident les points "noirs" paysagers de la commune. D.Labat-2008.	384
Photographie 29 : Le hameau de La Laurence, un lotissement source de tensions locales. D. Labat-2009....	385
Photographie 30 : Le logement social s'insère dans le modèle résidentiel local, avec le clocher comme horizon symbolique. D.Labat-2008.	386
Photographies 31 : Les lotissements périphériques récents sont implantés sur des terres sans enjeu agricole productif. Leur localisation d'opportunité foncière fragmente les paysages et nuit à la lisibilité des unités paysagères. D. Labat-2008.	387
Photographies 32 : Les nouvelles constructions tendent vers une densification des formes urbaines. Mais elles structurent les futures « dents creuses ». D. Labat-2011.	387
Photographie 33 : Un lotissement sur le secteur de Cadouin. D.Labat-2008.	389
Photographie 34 : Le secteur boisé Est de la commune. Une agriculture en manque de perspectives rend ce paysage incertain. D.Labat-2008.	390
Photographie 35 : Désir de rente foncière, exceptions du zonage N3, confrontation des modèles de développement, accessibilité du marché, etc. L'urbanisation donne naissance parfois à des formes urbaines exclusives. D.Labat-2008.	391

Bibliographie

- A'Urba, "Plan vert de l'agglomération bordelaise. Livre 1 à 4", DDE de la Gironde, 1989, 125 p.
- A'Urba, "Plan vert de l'agglomération bordelaise. Livre 5", DDE de la Gironde, 1990, 48 p.
- A'Urba, "Analyse comparative S.D.A.U., situation actuelle", 1995, 28 p.
- A'Urba, "Révision du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise ; thème 1 : environnement, cadre de vie. Rapport d'étape de la phase 1. Etat des lieux." 1997, 20 p.
- A'Urba, "Révision du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise. Note d'orientation. Diagnostic, enjeux et propositions", 1998a, 31 p.
- A'Urba, "Révision du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise. Les orientations stratégiques du projet de schéma directeur : le nouveau document et les orientations générales. (Séance du comité syndical du syndicat mixte du schéma directeur de l'aire métropolitaine Bordelaise du mardi 21 juillet 2008)", SYSDAU, 1998b, 22 p.
- A'Urba, "Révision du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise. Projet arrêté par le comité syndical du SYSDAU, le 31 mars 2000", SYSDAU, 2000, 168 p.
- A'Urba, "Les espaces naturels majeurs de l'agglomération. Elaboration d'un schéma directeur d'aménagement et de gestion. Etat des lieux, diagnostic et enjeux." CUB, 2003b, 197 p.
- A'Urba, "Les espaces naturels majeurs de l'agglomération. Elaboration d'un schéma directeur d'aménagement et de gestion. Le schéma de référence. 2ème phase." C.U.B., 2003c, 44 p.
- A'Urba, "Projet de territoire. Rapport étape 1. Saint Médard en Jalles", 2003d, 18 p.
- A'Urba, "Guide pour la maîtrise de l'étalement urbain dans les politiques territoriales. L'exemple de l'agglomération bordelaise", DDE de la Gironde, 2004b, 79 p.
- A'Urba, "Evaluation et suivi du Schéma Directeur de l'aire métropolitaine bordelaise. Phase 1 : Méthodologie - Elaboration d'un tableau de bord", Syndicat mixte du SCOT de l'aire métropolitaine bordelaise, 2004c, 111 p.
- A'Urba, "Quels territoires de pertinence, pour quels types de coopération métropolitaine régionale autour de Bordeaux ?" 2004e, 35 p.
- A'Urba, "Évaluer le Schéma Directeur. Résultats des objectifs relatifs aux questions de développement urbain et économique", SYSDAU, 2005a, 28 p.
- A'Urba, "A propos du plan local d'urbanisme de la Communauté urbaine de Bordeaux. Paroles d'experts", Les débats sur la ville n°6, Editions Confluences, 2005c, 258 p.
- A'Urba, "*Indicateurs et outils de mesure de l'étalement urbain*", DDE de la Gironde, Sysdau, 2006a, 114 p.
- A'Urba, "PLU approuvé par délibération du conseil CUB du 21 juillet 2006 - Rapport de présentation - A1 L'état initial de l'environnement", CUB, 2006c, 225 p.
- A'Urba, "PLU approuvé par délibération du conseil CUB du 21 juillet 2006 - Rapport de présentation - A2 Le diagnostic communautaire", CUB, 2006d, 185 p.
- A'Urba, "PLU approuvé par délibération du conseil CUB du 21 juillet 2006 - projet d'aménagement et de développement durable PADD", CUB, 2006e, 78 p.
- A'Urba, "Mise en œuvre et évaluation du Scot de l'aire métropolitaine bordelaise. Les espaces naturels forestiers et agricoles de l'aire du Sysdau. Document 1 : caractéristiques et dynamiques de l'activité agricole", SYSDAU, 2007a, 60 p.
- A'Urba, "SCOT de l'aire métropolitaine bordelaise. Bilan d'étape du Schéma Directeur de 2001", SYSDAU, 2008a, 114 p.
- A'Urba, "Protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Méthodologie de délimitation des espaces à protéger et à mettre en valeur", Conseil Général de la Gironde, 2008b, 260 p.
- A'Urba, "Guide de qualité urbaine et d'aménagement durable de la Communauté Urbaine de Bordeaux", CUB, 2009, 138 p.

- AdCF, "*Compétences statutaires et actions intercommunales*", Les notes de l'Observatoire, 2007, 28 p.
- Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine, "Propositions pour un schéma directeur des espaces verts dans l'agglomération bordelaise. Programme d'action en matière d'espaces verts urbains et périurbains." 1973, 57 p.
- Agence d'urbanisme et de recherche de l'agglomération de Bordeaux, "*Bordeaux Métropole d'Aquitaine - Livre blanc pour le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme*", Centre d'urbanisme de l'agglomération bordelaise, 1969, 315 p.
- Agence d'urbanisme pour la CUB, "*Les coulées vertes dans le SDAU et les POS. Environnement forestier des grandes agglomérations. Colloque de Bordeaux*", Communauté urbaine de Bordeaux, Rapport du colloque "Environnement forestier des grandes agglomérations. 26-28 Avril, 1976, 44 p.
- Agence Escoffier et Société Rivière Environnement, "*Plan local d'Urbanisme. Diagnostic territorial (projet version juin 2009)*", Commune de Léognan, 2009, 150 p.
- Agence Régionale de l'Environnement en Lorraine et Direction Régionale de l'Environnement Lorraine, "*Les plans de paysage en Lorraine. Bilan de la politique régionale*", Préfecture de la Région Lorraine, Conseil Régional de Lorraine, 2003, 8 p.
- Alduy, J.-P. et Piron, M., "*Comité opérationnel N°9 "Urbanisme"*", CoMop du Grenelle de l'environnement, Rapport au Ministre d'État - MEEDDAT, 2008, 199 p.
- Angeon, V. et Bertrand, N., "*Les dispositifs français de développement rural : quelles proximités mobilisées ?*" Géographie, Economie, Société, vol. 11, 2009, pp. 93-114.
- Antrop, M., "*From holistic landscape synthesis to transdisciplinary landscape management*", Wageningen UR Frontis Series, "From Landscape Research to Landscape Planning: Aspects of Integration, Education and Application", vol. 12, 2005, pp. 27-50.
- Arnbeger, A.; Eder, R.; Reichhart, T. et Brandenburg, C., "*Assessing landscape preferences of urban population for terraced areas*", 18th International Annual ECLAS Conference - Landscape assessment - from theory to practise : applications in planning and design, Univerzitet u Beogradu, Faculty of Forestry - Belgrade - Serbia, 2007, pp. 111-119.
- Arnstein, S.-R., "*A ladder of citizen participation*", Journal of the American Institute of Planners, vol. 35(4), 1969, pp. 216-224.
- Ascher, F., "*Les nouveaux principes de l'urbanisme*", Editions de l'Aube, Poche, 2009, 276 p.
- Association "Mieux vivre à Pompignac", "Lettre au Commissaire Enquêteur de l'association «Mieux vivre à Pompignac» datée du 17/10/2006", 2006b, 6 p.
- Association "Mieux vivre à Pompignac", "Requête introductive d'instance déposée le 13 juillet 2007. Recours contre la délibération du 14 mai 2007 du Conseil Municipal de la commune de Pompignac, portant approbation du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Pompignac, et contre ce Plan Local d'Urbanisme lui-même, annexé à la délibération incriminée", 2007, 15 p.
- AUCUBMA, "*Propositions à long terme pour le SDAU de Bordeaux. Document de travail*", Agence d'urbanisme pour la communauté urbaine de Bordeaux métropole d'Aquitaine, 1971, 22 p.
- Audouin, J., "Rémunération des études urbaines : un dangereux discrédit (dossier)", D'Architectures, n° 176, 2008, pp. I-XXIII.
- Aznar, O., "*Une caractérisation des services environnementaux à dimension paysagère produits dans les espaces ruraux*", Développement durable et territoire, Dossier 1 : Approches territoriales du Développement Durable, 2002, pp. 14.
- Aznar, O.; Candau, J.; Guérin, M.; Michelin, Y. et Moquay, P., "Intérêts et limites d'une pratique de l'interdisciplinarité: l'utilisation d'objets spatiaux pour l'évaluation de politiques paysagères locales." Colloque "L'évaluation du paysage: une utopie nécessaire?" Montpellier, 2004.
- Aznar, O.; Candau, J.; Guérin, M.; Michelin, Y.; Moquay, P. et Vandecandelaere, E., "*L'évaluation des politiques paysagères : entre dimension cognitive et normative*", SFE, Conférence : "L'évaluation à l'épreuve des territoires" (15 et 16 juin), 2001, 26 p.

- 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 "Aménités rurales. Une nouvelle lecture des enjeux territoriaux", 2002, pp. 171-181.
- Aznar, O.; Guérin, M. et Jeanneaux, P., "Quels indicateurs mobiliser pour les politiques environnementales locales ? Une approche à partir des services environnementaux et des conflits d'usage", *Géographie, Economie, Société*, vol. 8, 2006, pp. 369-384.
- Bacqué, M.-H.; Rey, H. et Sintomer, Y., "*La démocratie participative urbaine face au néo-libéralisme*", *Mouvements*, vol. 39-40/3, 2005b, pp. 121-131.
- Banzo, M. et Prost, D., "Aménagements paysagers et renouvellement urbain dans la périphérie bordelaise", *M@ppemonde*, 2009, vol.93-1, 19p.
<http://mappemonde.mgm.fr/num21/articles/art09101.html>
- Banzo, M. et Valette, E., "Les espaces non bâtis, enjeux de nouvelles pratiques et de nouveaux vécus urbains", *Sud-Ouest Européen*, vol. 22, 2006, pp. 27-39.
- Banzo, M. et Valette, E., "*L'éco-urbanisme face aux espaces non bâtis : l'enjeu de la mixité*", *Urbia-Les cahiers du développement durable*, vol. 4, 2007, pp. 167-193.
- Barbier, J.-C., "Éléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France ", *Revue Française des Affaires sociales*, vol. 1-2, 2010.
- Barbier, R., "*La recherche-action*", *Anthropos*, Poche Ethno sociologie, 1996, 112 p.
- Barbier, R., "Quand le public prend ses distances avec la participation - Topiques de l'ironie ordinaire ", *Natures Sciences Sociétés*, n° 13, 2005, pp. 258-265.
- Barbut, L.; Arlot, M.-P. et Berriet-Sollic, M., "Comment favoriser l'appropriation des évaluations par les élus : le cas des politiques de développement territorial mises en oeuvre à des échelons locaux - Atelier 1", 9èmes Journées Françaises de l'Evaluation, Marseille, 2009, 7 p.
- Barraqué, B., "*Le paysage et l'administration (version actualisée de 2005)*", Mission de la recherche urbaine, MEDD-Direction de la Nature et des Paysages, 1985, 138 p.
- Barthon, C.; Garat, I.; Gravari-Barbas, M. et Veschambre, V., "L'inscription territoriale et le jeu des acteurs dans les événements culturels et festifs : des villes, des festivals, des pouvoirs", *Géocarrefour*, vol. 82/3, 2007, pp. 111-121.
- Baslé, M., "*Connaissance et action publique*", Editions Economica, Paris, 2010, 86 p.
- Baudry, J. et Burel, F., "*Écologie du paysage ; Concepts, méthodes et applications* ", Éditions TEC & DOC, Paris, 1999, 359 p.
- Bell, S. et Ward Thompson, C., "*Santé, identité et perception des lieux : le rôle des paysages locaux*", in "*Paysages : de la connaissance à l'action*" (ss. coord. Berlan-Darqué, M.; Luginbühl, Y.; Terrasson, D.), Editions Quae, Versailles, 2007, pp. 55-67.
- Bengston, D.N.; Fletcher, J.O. et Nelson, K.C., "Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the Unites States", *Landscape and urban planning*, vol. 69, 2004, pp. 271-286.
- Bergeron, M., "*Gouverner la ville. Les temporalités de l'action urbaine, temps forts et incertitudes stratégiques*", Bordeaux Métropole. Un futur sans rupture (Ss. Dir. de Godier P., Sorbets C. et Tapie G.), Parenthèses/Gip Epau, 2009, pp. 138-148.
- Béringuier, P. et Paradis, S., "*L'évaluation paysagère, levier de l'action territoriale. Vers la construction d'une démarche participative de projet* ", L'évaluation du paysage. Une utopie nécessaire? Communications au colloque des 15 et 16 janvier 2004, MTE CNRS, université Paul Valéry de Montpellier III, Textes réunis sous la direction de Puech D. et Honegger A.R., 2004, pp. 345-354.
- Bernard, J.C., "Les options du SDAU et la réalité 1989 - Les décalages", *A'Urba*, 1990, 19 p.
- Bersani, C.; Allain, Y.-M.; Blaise, L. et Creuchet, B., "*Perspectives de la politique des sites et "grands sites" de France*", CGEDD, MEEDDM, 2009, 55 p.

- Bertrand, G., "*Evaluer pour évoluer* ", L'évaluation du paysage. Une utopie nécessaire? Communications au colloque des 15 et 16 janvier 2004, MTE CNRS, université Paul Valéry de Montpellier III, Textes réunis sous la direction de Puech D. et Honegger A.R, 2004, pp. 17-22.
- Besse, J.-M., "*L'espace public : espace politique et paysage familier*", Lille Métropole Communauté Urbaine, Conférence : "Rencontres de l'espace public", Lille, 2006, 18 p.
- Besse, J.-M., "*Le goût du monde*", Collection "Paysage", Actes Sud, 2009, 230 p.
- Bethemont, J., "*Logiques et limites des politiques et attitudes paysagères*", Cahiers de géographie du Québec, vol. 46, n° 129, 2002, pp. 393-405.
- Beuret, J.-E. et Cadoret, A., "*Gérer ensemble les territoires*", Charles Léopold Mayer, Fondation de France, Paris, 2010, 226 p.
- Bherer, L., "La démocratie participative et la qualification citoyenne : à la frontière de la société civile et de l'État", Nouvelles pratiques sociales, vol. 18, n° 2, 2006, pp. 24-38.
- 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, 2006a, 490 p.
- Bigando, E., "*Artigueloutan et ses paysages ordinaires*", Communauté d'agglomération Pau-Pyrénées, 2008a, 31 p.
- Bion, J.-Y. et Moquay, P., "*Balisage d'une démarche d'évaluation de politique publique* ", dossier n°158, CERTU, 2004, 125 p.
- Blanc, N., "*Éthique et esthétique de l'environnement*", EspacesTemps.net, 31.01.2008.
<http://espacestemp.net/document4102.html>
- Blanc, N., "*Des paysages pour vivre la ville de demain. Entre visible et invisible...Synthèse*", Programme de recherche « Politiques publiques et paysages. Analyse, évaluation, comparaisons », MEDD, 2004, 17 p.
- Blanc, N. et Cohen, M., "*Pour une évaluation multidisciplinaire des paysages*", L'évaluation du paysage, une utopie nécessaire ? Communications au colloque des 15 et 16 janvier 2004, MTE CNRS, université Paul Valéry de Montpellier, Textes réunis sous la direction de Puech D. et Honegger A.R., 2004, pp. 291-302.
- Blanc, N.; Cohen, M. et Glatron, S., "*Quelle place pour le paysage dans les politiques urbaines ?*" Colloque: "De la connaissance des paysages à l'action paysagère" Bordeaux, 2004.
- Blanc, N. et Glatron, S., "*Du paysage urbain dans les politiques nationales d'urbanisme et d'environnement*", L'Espace géographique, vol. 1, 2005, pp. 65-80.
- Blanco, I., "*Les jurys citoyens en Espagne: vers un nouveau modèle de démocratie locale ?*" in Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative (Ss. Dir. Bacqué, M.-H.; Rey, H.; Sintomer, Y.), Editions La Découverte, Paris, 2005, pp. 161-178.
- Blanquart, P., "*La ville est le dessin d'un dessain*", (Interview faite par S. Costanzo). Territoires. Le mensuel de la démocratie locale, vol. 489, 2008, pp. 22-24.
- Blatrix, C., "*La pratique politique de l'enquête publique*", in La démocratie locale. Représentation, participation et espace public (collectif), P.U.F., Centre de recherches administratives et sociales de Lille, 1999, pp. 161-176.
- Blatrix, C., "*Genèse et consolidation d'une institution : le débat public en France*", in Le débat public : une expérience française de démocratie participative (Collectif), Editions La Découverte, Paris, 2007, pp. 43-56.
- Blatrix, C., "*La démocratie participative en représentation*", Sociétés Contemporaines, vol. 79, 2009, pp. 97-119.
- Blondiaux, L., "Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège", Mouvements, vol. 18, 2001a, pp. 44-51.
- Blondiaux, L., "*L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes*", in Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative (Ss. Dir. Bacqué, M.-H.; Rey, H.; Sintomer, Y.), Editions La Découverte, Paris, 2005, pp. 119-137.
- Blondiaux, L., "La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique", Mouvements, vol. 50, 2007a, pp. 118-129.

- Blondiaux, L., "Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative", Le Seuil, Coll. La république des Idées, 2008, 110 p.
- Bohnet, I. et Smith M., D., "*Planning future landscape in the Wet Tropics of Australia: a social-ecological framework*", Landscape and urban planning, vol. 80, 2008, pp. 137-152.
- Boivin, N., "*Gouvernance territoriale et jeux de pouvoirs dans les espaces du vin en Aquitaine (Bordeaux-Bergerac-Jurançon)*", Thèse de doctorat en géographie, UFR de Géographie - UMR ADES, Université de Bordeaux 3, 2008, 423 p.
- Bongrand, P. et Laborier, P., "*L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ?*" Revue française de science politique, vol. 55, 2005, pp. 73-111.
- Bord, J.P. et Baduel, P.R., "*Les cartes de la connaissance*", Colloque "Cartographie, Géographie et Sciences sociales, Tours, 2000, 689 p.
- Bossuet, L.; Leger, F. et Guy, R., "*Les rapports urbains-ruraux : conflits d'usage et cohabitation des activités*", Colloque ASRDLF-Territoire et action publique territoriale : nouvelles ressources pour le développement régional. Session spéciale: Du territoire au paysage, quelles contributions originales pour comprendre et agir sur les dynamiques de développement ? , Rimouski, 2008, 14 p.
- Boussaguet, L.; Jacquot, S. et Ravinet, P., "*Dictionnaire des politiques publiques*", Editions Science-Po. "Les Presses", Références-Gouvernances, Paris, 2010, 771 p.
- Boutefeu, E., "La demande sociale de nature en ville. Enquête auprès des habitants de l'agglomération lyonnaise", PUCA-CERTU, 2005, 81 p.
- Bouvier, S., "*Les partenariats entre les SAFER et les collectivités locales*", Etudes foncières, vol. 119, 2006, pp. 35-38.
- Brady, E., "Vers une véritable esthétique de l'environnement : l'élimination des frontières et des oppositions dans l'expérience esthétique du paysage", Cosmopolitiques, vol. 15 "Esthétique et espace public", 2007 pp. 65-76.
- Briffaud, S., "*Comment peut-on évaluer les effets d'une politique sur le paysage ?*" Actes du séminaire d'Albi « Politiques publiques et paysages », CEMAGREF, MATE, 2000, pp. 47 à 52.
- Briffaud, S. et Fayolle-Lussac, B., "La protection des paysages dans le Sud-Ouest de la France. Contribution à une histoire et à une sociologie des cultures paysagères contemporaines", Programme de recherche « Politiques publiques et paysages Analyse, évaluation, comparaisons », MEDD, 2004, 8 p.
- Brunet-Vinck, V., "Méthode pour les atlas de paysage - Enseignements méthodologiques de 10 ans de travaux", MEDD, 2004, 48 p.
- Brunet, R.; Ferras, R. et Théry, H., "*Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*", Reclus. La documentation française, Collection Dynamiques du territoire, 1993, 518 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.
- Callon, M.; Lascoumes, P. et Barthe, Y., "*Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*", Editions du Seuil, Série "La couleur des idées", Paris, 2001, 362 p.
- Cambien, A., "Une introduction à l'approche systémique. Appréhender la complexité", CERTU, MTETM, 2006, 87 p.
- Campagne, C., "*Un projet au-delà de la CUB* ", Sud-Ouest, 30 octobre, 2010.
- Candau, J.; Aznar, O.; Guérin, M.; Michelin, Y. et Moquay, P., "*L'intervention publique paysagère comme processus normatif*", Cahiers d'économie et sociologie rurales, n° n° 84-85, 2007, pp. 168-190.
- Candau, J.; Aznar, O.; Guérin, O.; Le Floch, S.; Michelin, Y. et Moquay, P., "Acteurs locaux et initiatives publiques dans le domaine du paysage. Une analyse du processus de construction des interventions publiques localisées", Cemagref - ENITAC – ENGREF, Rapport final - Programme de recherche "politiques publiques et paysages: analyse, évaluation, comparaison", MEDD, 2003, 113 p.
- Carle, C., "Libéralisme et paysage. Réflexion sur l'état des paysages français." Les éditions de la passion, Paris, 1996, 79 p.

- Castel, J.-C., "Le marché favorise-t-il la densification ? Peut-il produire de l'habitat alternatif à la maison individuelle ?" colloque ADEF du 14 octobre 2005, 15 p.
- Castel, J.-C., "*Ville dense, ville diffuse. Les deux faces de l'urbanisation*", Etudes foncières, vol. 147, 2010, pp. 14-20.
- CCIP, "*Réforme de la législation de l'urbanisme commercial. Réactions de la CCIP aux conclusions du groupe Dutreuil*", Rapport présenté par M. Philippe Solignac au nom de la Commission du commerce et des échanges et adopté à l'Assemblée générale, 2007, 38 p.
- CERTU-ETD, "L'agriculture dans les SCOT témoins. Les modalités de prise en compte (PADD, DOG), de mise en oeuvre et de suivi de l'agriculture dans un ScoT", 2006, 34 p.
- CERTU, "L'analyse de la valeur. De la prise en compte des usages à la technique de concertation", journée du 2 juillet 2001 du réseau évaluation Cete/Certu, 2001, 58 p.
- CERTU, "*Quelles ambitions pour quelles échelles de territoire ?*" Rencontres nationales des SCOT, 2005a, 56 p.
- CETE Méditerranée, "Définition d'une méthode pour l'évaluation des SCOT au regard des principes du développement durable et construction d'indicateurs environnementaux. Application au cas de l'agglomération de Montpellier", DIREN Languedoc-Roussillon, 2003, 156 p.
- Chapuis, J.-Y., "*Une concertation sans conflit n'est pas constructive*", (Interview faite par S. Duigou). Territoires. Le mensuel de la démocratie locale, vol. 489, p.31, 2008.
- Chassagne, M.-E., "*Aspects fonciers de l'aménagement de l'espace rural*", Économie rurale : "Aménager l'espace ?" vol. 117, 1977, pp. 35-47.
- Chassagne, M.-E. et Renard, V., "*Espace péri-urbain et transformation de l'usage des sols*", Économie rurale, vol. 142, 1981, pp. 22.
- Choay, F., "*L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie*", Editions du Seuil, Essais. Points. N°108, Paris, 1965, 446 p.
- Chouquer, G., "*Le paysage ou la mémoire des formes*", Cosmopolitiques, vol. 15 "Esthétique et espace public", 2007, pp. 43-52.
- CIVB; Chambre d'agriculture de Gironde et Fédération des grands vins de Bordeaux, "Volet viticole. Charte terroirs. Pour une meilleure prise en compte de l'activité viticole A.O.C. dans l'aménagement du territoire", 2008, 12 p.
- Claude, V. et Saunier, P.-Y., "*L'urbanisme au début du siècle. De la réforme urbaine à la compétence technique*", Vingtième Siècle. Revue d'histoire, vol. 64, 1999, pp. 25-40.
- 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 [En ligne], 2010, vol.10, 18 p.
<http://espacepolitique.revues.org/index1542.html>
- Commaille, J., "*Transformations du droit et de l'action publique*", Économie rurale, n° 260, 2000, pp. 20-25.
- Communauté de Communes de Montesquieu, "*Porter à connaissance de la CCM à l'élaboration du SCOT*", 2009, 6 p.
- Conan, M., "*L'invention des identités perdues*", in Cinq propositions pour une théorie du paysage (Ss. Dir. Berque A.), Pays/Paysages Ed. Champ Vallon, 1994, pp. 33-49.
- Conseil de l'Europe, "Paysage et développement durable : les enjeux de la convention européenne du paysage", Editions du Conseil de l'Europe, 2006, 227 p.
- Conseil de l'Europe, "*Convention européenne du paysage de Florence*", 20.X.2000, n°176, Série des traités européens, 10 p.
- Conseil National de l'Evaluation, "*Petit guide de l'évaluation*", 1996, 106 p.
- Costanzo, S., "*Des frigos dans la cuisine*", Territoires. Le mensuel de la démocratie locale, vol. 489, 2008, pp. 25-27.

- Cottet, M.; Rivière-Honegger, A. et Piegay, H., "*Comprendre la perception sociale des paysages de bras morts : un préalable aux projets de restauration écologique*", 1ères Journées Doctorales en paysage, 3-4 décembre, Agrocampus Ouest, Angers, 2008, 21 p.
- Courtot, R. et Perrin, C., "*Morphologie et gestion de l'étalement urbain des aires métropolitaines méditerranéennes*", Observatoire des territoires et de la métropolisation dans l'espace méditerranéen, n°13, PUCA, DRE Languedoc Roussillon, DRE Provence Alpes Côte d'Azur, 2006,
- Cousquer, Y. et Chanut, V., "*Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale - Rapport d'activité 2000-2002*", Conseil National de l'Evaluation, 2003, 341 p.
- CREHAM, "Rapport de présentation – PLU de Pompignac – pièce n°1", 2007a, 69 p.
- CREHAM, "Projet d'Aménagement et de Développement Durable - PLU de Pompignac – Pièce n°2", 2007b, 14 p.
- CREHAM, "Règlement – PLU de Pompignac – pièce n°3", 2007c, 69 p.
- CREHAM, "Orientations particulières d'aménagement – pièce n°3.2 – PLU de Pompignac", 2007d, 6 p.
- CRP-Biotope, "*Evaluation de la politique paysage de la région Lorraine*", Conseil Régional de Lorraine, 2007, 137 p.
- Cruege, B., "Paysage et schéma directeur, outils de l'aménagement du territoire et du développement local. Eléments de réflexion pour l'agglomération bordelaise", D.E.S.S. "Aménagement du territoire et économie du développement local", I.E.R.S.O., Université Montesquieu de Bordeaux IV, 1997, 182 p.
- Dallay, W., "« Sanctuarisation » du vignoble", Sud-Ouest, 7 janvier, 1999.
- Dastur, F., "*Phénoménologie du paysage*", Projet de Paysage - Publié le 20/01, 2011.
www.projetsdepaysage.fr
- Davodeau, H., "La sensibilité paysagère à l'épreuve de la gestion territoriale. Paysages et politiques publiques de l'aménagement en Pays de Loire", Thèse de doctorat CARTA - UMR CNRS 6590 ESO, Laboratoire de géographie sociale, Université d'Angers, 2003, 303 p.
- Davodeau, H., "*Les paysages, une nouvelle préoccupation dans la gestion des espaces périurbains*", Cahier d'économie et sociologie rurales, n° 77, 2005b, pp. 65-85.
- Davodeau, H., "*Politiques publiques et paysages : du discours aux pratiques*", Territoires en action et dans l'action, Presses universitaires de Rennes, 2007a, pp. 157-167.
- Davodeau, H., "*L'évaluation du paysage, premier acte des politiques paysagères*", Projet de paysage, 12 p., publié le 26 juin, 2009a. www.projetsdepaysage.fr
- Davodeau, H., "*La tension esthétique / politique dans l'action publique sur les paysages*", Actes du colloque de juin 2008 à l'université d'Angers « Paysage et politique : le regard de l'artiste » (dir. I Trivisani-Moreau), Presses Universitaires de Rennes, 2011, pp. 95-106.
- Davodeau, H. et Toubanc, M., "*Le paysage-outil, les outils du paysage. Principes et méthodes de la médiation paysagère*", Conférence OPDE : Outils pour décider ensemble. Aide à la décision et gouvernance, Montpellier les 25/26 octobre, 2010.
- DDE de la Gironde, "*Plate-forme de coopération "Espaces agricoles"*." Lettre au Sysdau. Division de l'Aire bordelaise, 2 mai 2007, 1 p.
- DDE de la Gironde, "SDAU de l'agglomération bordelaise. Rapport général. Approuvé par décret n°80-333 du 6 mai 1980", 1980, 136 p.
- DDE de la Gironde, "Schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise. Porter à la connaissance de l'Etat", Préfecture de la Gironde, 1996, 78 p.
- DDE de la Gironde, M.A.A., "*PAC Paysage-Agglomération de Bordeaux*", 1997, 9 p.
- Deffontaines, J.-P., "*De la connaissance des paysages à l'action paysagère*", Natures Sciences Sociétés, n° 14, 2006, pp. 204-205.
- Delauney, A., "*Y a-t-il un droit de la concertation en urbanisme ?*" Etudes foncières, vol. 118, novembre-décembre, 2005, pp. 33-39.

- Delauney, A., "Y a-t-il un droit de la concertation en urbanisme ? (article complémentaire au précédent numéro)", *Etudes foncières*, vol. 119, janvier-février, 2006, pp. 27-31.
- Deleau, M.; Nioche, J.P.; Penz, P. et Poinard, R., "*Evaluer les politiques publiques*", La Documentation française, Commissariat général du Plan, 1986, 181 p.
- Dério, P.; Béringuer, P. et Laques, A.-E., "*Mobiliser le paysage pour observer les territoires : quelles démarches, pour quelle participation des acteurs ?*" Développement durable et territoires [En ligne], Vol.1, n° 2 | Septembre 2010, mis en ligne le 25 novembre. URL: <http://developpementdurable.revues.org/8682>, 2010, pp. 2-24.
- Dério, P. et Laques, A.E., "*Evaluation paysagère et diagnostic de territoire. De l'évaluation du paysage à l'évaluation par le paysage*", *L'évaluation du paysage. Une utopie nécessaire ?* (Ss Dir. de Puech, D. et Honegger, A.-R.), Montpellier CNRS. Université Paul Valéry, 2004, pp. 447-464.
- Desjardins, X., "*Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve*", Thèse de doctorat en géographie, Institut de géographie, Université Paris I Panthéon-Sorbonne. Ecole doctorale de Géographie de Paris. UMR 8504 Géographie-Cités. Centre de recherche sur les Réseaux, l'Industrie et l'Aménagement, 2007, 527 p.
- Desjardins, X. et (Dir.) Boino, P., "*Intercommunalités et décentralisation. Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*", Série " Territoires et aménagement. Organiser les territoires", PUCA, 2006, 88 p.
- Desjardins, X. et Leroux, B., "Les schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial", *Flux*, vol. 69, 2007, pp. 6-20.
- Devanne, A.-S. et le Floch, S., "L'expérience esthétique de l'environnement: une tension socio-politique entre l'ordinaire et l'extra-ordinaire?" *Natures Sciences Sociétés*, vol. 16, n°2, 2008, pp. 122-130.
- DGUHC; CERTU et FNAU, "Le schéma de cohérence territoriale, SCOT, contenu et méthode", n°37, METLTM, 2003, 147 p.
- Di Méo, G., "*Géographie sociale et territoires*", Nathan Université, Fac. géographie, Paris, 2000, 320 p.
- Diren Pays de Loire, "*Guide méthodologique pour l'évaluation environnementale d'un SCOT*", Préfecture de Région, Direction Régionale de l'Environnement, 2007, 20 p.
- Dobrenko, B., "*Le volet paysager du permis de construire*", *Revue juridique de l'environnement*, vol. 3, 2003, pp. 301-320.
- Donadieu, P., "*Pour une conservation inventive des paysages*", in *Cinq propositions pour une théorie du paysage* (Ss. Dir. Berque A.), Pays/Paysages Ed. Champ Vallon, 1994b, pp. 53-80.
- Donadieu, P., "*Campagnes urbaines*", Acte Sud, ENSP, 1998, 219 p.
- Donadieu, P., "*Entre urbanité et ruralité. La médiation paysagiste*", *Les annales de la recherche urbaine : Paysages en villes*, vol. 85, 2000, pp. 7-15.
- Donadieu, P., "*Les campagnes urbaines. L'agriculture urbaine, outil d'urbanisme et d'organisation durable des territoires*", in *La Ville étalée en perspectives*, Champ social Editions, APUMP, IET, Nîmes, 2003a, pp. 223-228.
- Donadieu, P., "Le paysage : un paradigme de médiation entre l'espace et la société ?" *Économie rurale*, vol. 297-298, 2007b, pp. 5-9.
- Donadieu, P., "*La demande sociale et l'offre d'espaces ouverts dans les régions urbaines*", Ecole nationale supérieure du paysage de Versailles, 2007c, 10 p.
- Donadieu, P., "*Le paysagiste est-il un expert ?*" www.projetsdepaysage.fr, publié le 02/12, 6p., 2008.
- Donadieu, P., "*Les paysagistes. Ou les métamorphoses du jardinier*", Collection "Paysage", Actes Sud. Ecole Nationale Supérieure du Paysage, 2009c, 170 p.
- Donadieu, P. et Dumont-Fillon, N., "Les processus de mise en œuvre des politiques publiques de paysage en milieu urbain : intérêts, limites et perspectives de développement des actions conçues avec le concours des paysagistes", *Rapport final - Programme de recherche "politiques publiques et paysages: analyse, évaluation, comparaison"*, MEDD, 2003, 124 p.
- Donadieu, P. et Périgord, M., "*Clés pour le paysage*", Géophrys, 2005a, 368 p.

- Donnadieu, G.; Durand, D.; Neel, D.; Nunez, E. et Saint-Paul, L., "*L'Approche systémique : de quoi s'agit-il ?*" Synthèse des travaux du Groupe AFSCET: " Diffusion de la pensée systémique", 2003, 11 p.
- Donzel, A.; François, D.; Geniaux, G. et Napoleone, C., "*Les déterminants socio-économiques des marchés fonciers*", Observatoire des territoires et de la métropolisation dans l'espace méditerranéen, cahier n°9, MEEDDAT-DGALN-PUCA-DRE Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2008, 119 p.
- Dubois, G. et Céron, J.-P., "*Construire et communiquer les indicateurs du développement durable*", La dynamique de l'évaluation face au développement durable (Ss. la direction de C. Offredi), Société Française de l'Evaluation, L'Harmattan, Paris, 2004, pp. 43-57.
- 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 [En ligne]. Les arènes du débat public urbain, 2010, vol.10, 23 p. <http://espacepolitique.revues.org/index1574.html>
- Dumas, J., "Bordeaux, ville paradoxale. Temps et espaces dans la construction imaginaire d'une métropole", Maison des sciences de l'Homme d'Aquitaine, n°249, 2000, 291 p.
- Duran, P., "*Connaissance et action publique, l'évaluation comme savoir pratique*", in Actes du séminaire d'Albi « Politiques publiques et paysages », CEMAGREF-MATE, 2000, pp. 33-43.
- Durand, M.-H., "*Vademecum du droit du paysage*", MEDAD/DNP, 2007, 110 p.
- EDATER et Chazelle, C., "Bilan qualitatif du schéma directeur d'Ile de France à l'égard de la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers. Rapport final", METLTM-DREIF, 2004, 100 p.
- EREA et Noel, "Plan local d'urbanisme de la commune de Léognan. Rapport de présentation. Pièce N°1.0 – 13 février 2003", 2003a, 147 p.
- EREA et Noel, "Plan local d'urbanisme de la commune de Léognan. Projet d'Aménagement et de Développement Durable. Pièce N°2.0 – 13 février 2003", 2003b, 29 p.
- EREA et Noel, "Plan local d'urbanisme de la commune de Léognan. Rapport de présentation. Examen des avis des personnes publiques associées et du Commissaire Enquêteur suite à l'enquête publique. Pièce N°1.2", Commune de Léognan, 2003c, 64 p.
- Estèbe, P., "*Gouverner la ville mobile*", La ville en débat, PUF, 2008, 76 p.
- ETD, "Les coûts de l'élaboration d'un SCoT. Enquête conduite par ETD en 2007", Les notes d'Etd, 2008, 20 p.
- Faburel, G., "Les inégalités environnementales comme inégalités de moyens des habitants et des acteurs territoriaux. Pour que l'environnement soit un réel facteur de cohésion urbaine", Espace, Populations et Sociétés, vol. 1, 2008, pp. 111-126.
- Faburel, G. et Gueymard, S., "Inégalités environnementales en région Île-de-France : le rôle structurant des facteurs négatifs de l'environnement et des choix politiques afférents", Espace populations sociétés [en ligne], vol. 1, 2008, pp. 159-172.
- Faburel, G. et Manola, T., "*Le sensible et le bien-être comme une autre entrée des affects en politique ? Quel(s) rôle(s) pour le développement durable ?*" CLERSE (CNRS-Université de Lille 1), Colloque international : "La problématique du développement durable vingt ans après : nouvelles lectures théoriques, innovations méthodologiques, et domaines d'extension", 2008, 23 p.
- Fairclough, G., "*L'histoire et le temps : gérer les paysages et ses perceptions*", in "*Paysages : de la connaissance à l'action*" (ss. coord. Berlan-Darqué, M; Luginbühl, Y.; Terrasson, D.), Editions Quae, Versailles, 2007, pp. 149-162.
- Faure, P., "*Les nouveaux paysages*", Sud-Ouest, 06 octobre, 2008.
- Faure, P., "*Les enjeux du grand Bordeaux*", Sud-Ouest, 1er juillet, 2009.
- Faure, P., "*Vue imprenable sur le paysage de demain*", Sud-Ouest, 21 octobre, 2009.
- Favre, P., "*Qui gouverne quand personne ne gouverne ?*" in Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca, Presses de Sciences Po « Académique », 2003, pp. 257-271.
- Ferguson, Y., "Réflexion autour des nouveaux instruments de la production urbaine : vers la fin du modèle keynésien?" Métropoles [En ligne], vol. 4, 2008.

- Ferrand, J.P. et Barré, B., "Proposition d'une méthodologie pour favoriser l'intégration de l'environnement dans les SCOT, les PLU et les cartes communales", DIREN Bretagne, 2006, 56 p.
- Fischer, F., "La participation des citoyens et les débats sur les politiques : repenser la subjectivité et l'expression émotive", *Télescope*, vol. 17, n° 1, 2011, pp. 20-38.
- Fischler, F., "*Rétribuer les prestations des agriculteurs au service de la collectivité*", Présentation du 17 juillet du réexamen de la PAC au Royaume-Uni, Union européenne, 2002, 2 p.
- Fleury, A. et Donadieu, P., "*De l'agriculture périurbaine à l'agriculture urbaine*", *Le courrier de l'environnement de l'INRA*, vol. 31, 1997, pp. 45-62.
- Fleury, P. et Guisepelli, E., "Représentations sociales du paysage et développement local. Utopie et nécessité d'un outil d'aide à la gestion concertée des paysages", *L'évaluation du paysage. Une utopie nécessaire? Communications au colloque des 15 et 16 janvier 2004*, MTE CNRS, université Paul Valéry de Montpellier III (Ss Dir. de Puech D. et Honegger A.-R.), 2004, pp. 589-597.
- FNSAFER, "La fin des paysages? - Livre Blanc pour une gestion ménagère de nos espaces ruraux", 2004, 47 p.
- Folinais, C., "*Plans de paysage. Eléments de bilan*", Rapport de stage, MEDD-DNP 2006a, 106 p.
- Folléa, B., "Guide des plans de paysage, des chartes et des contrats. Projets à l'échelle d'un territoire ", MATE, 2001, 132 p.
- Folléa, B., "*Paysage et maîtrise de l'étalement urbain : l'exemple de l'agglomération bordelaise et de son SCOT*", in *La Ville étalée en perspectives*, Champ social Editions, APUMP, IET, Nîmes, 2003, pp. 249-259.
- Folléa, B., "*Les territoires péri-urbains. Organisation des paysages péri-urbains* ", *Les débats sur la ville* (Sous la direction de F. Cuillier). A propos du plan local d'urbanisme de la Communauté Urbaine de Bordeaux. Paroles d'experts, 6, Ed. Confluences, A'Urba, 2005, pp. 97-101.
- Folléa, B. et Gautier, C., "Connaissance et valorisation des paysages de la Gironde. (Etude 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.
- Fontan, J.-M.; Klein, J.-L. et Tremblay, D.-G., "*Innovation et société : pour élargir l'analyse des effets territoriaux de l'innovation*", *Géographie, Economie, Société*, vol. 6, 2004, pp. 115-128.
- Fortin, M.-J., "*Le paysage, cadre d'interprétation pour une société réflexive*", in "*Paysages : de la connaissance à l'action*" (ss. coord. Berlan-Darqué, M.; Luginbühl, Y.; Terrasson, D.), Editions Quae, Versailles, 2007, pp. 17-27.
- Fortin, M.-J.; Devanne, A.-S. et Le Floch, S., "Le paysage politique pour territorialiser l'action publique et les projets de développement : le cas de l'éolien au Québec", *Développement durable et territoires*, 2010, vol.1, n°2, pp. 15.
- Fortin, M.-J. et Le Floch, S., "*Appréciation esthétique des paysages et évaluation sociale des choix de développement : l'exemple de l'éolien*", Colloque Environnement, Engagement esthétique et espace public, Paris, 7 p., 11 mai 2007b.
- Fouchier, V., "2001 plus...Veille internationale, Maîtriser l'étalement urbain : une première évaluation des politiques menées dans quatre pays (Angleterre, Norvège, Pays-Bas, Hong-Kong)", N°49, CPVS, METL, 1999, 59 p.
- Gamache, N.; Domon, G. et Jean, Y., "*Perceptions paysagères et territorialités : le poids des recompositions socio-démographiques, exemple en Gâtine poitevine*", Colloque ASRDLF : "Territoire et action publique territoriale : nouvelles ressources pour le développement régional. Session spéciale : Du territoire au paysage, quelles contributions originales pour comprendre et agir sur les dynamiques de développement ?" Rimouski, 2008, 15 p.
- Gamache, N.; Domond, G. et Jean, Y., "*Pour une compréhension des espaces ruraux : représentations du paysage de territoire français et québécois*", *Cahiers d'économie et sociologie rurale*, n° 73, 2004, pp. 72-104.

- Gaschet, F. et Pouyanne, G., "Valeurs immobilières, métropolisation et nouvelles centralités urbaines. Le cas de la métropole bordelaise : espaces sous influence urbaine." GRETHA UMR CNRS 1153, CERTU, 2009, 50 p.
- Gaudin, J.-P., "*La genèse de l'urbanisme de plan et la question de la modernisation politique*", Revue française de science politique, vol. 3, 1989, pp. 296-313.
- Geniaux, G., "*Du marché foncier à la lecture paysagère. Contribution à une méthodologie d'évaluation des valeurs paysagères en région PACA*", Rapport final de synthèse - Programme de recherche "politiques publiques et paysages : analyse, évaluation, comparaison", MEDD, 2003, 10 p.
- Geniaux, G. et Napoléone, C., "*La constructibilité anticipée des terres agricoles*", Etudes foncières, vol. 126, 2007, pp. 12-14.
- Gerbeau, D., "*Droit de préemption. Entre dérives et bonnes pratiques*", La Gazette des communes, vol. 45, 2007, pp. 28-35.
- Gibert, M. et Sanson, H., "Planification et gouvernance : influence sur le périurbain ? Monographies du Nord Stéphanois et de l'Ouest Lyonnais", CERTU, 2002, 98 p.
- Gilles, J.-B., "Aménagement : Feltesse veut une agglomération millionnaire. Objectif : un million d'habitants en 2030", Sud-Ouest, 26 novembre, 2009.
- Gilles, J.-B., "Métropole : Les maires de la périphérie de la CUB craignent pour l'identité de leur territoire. Le manifeste de Cestas", Sud-Ouest, 11 septembre, 2009.
- Godier, P., "*Penser la ville. Le référentiel d'action urbaine communautaire*", Bordeaux Métropole. Un futur sans rupture. Ss la direction de Godier P., Sorbets C. et Tapie G., Parenthèses/Gip Epau., Collection La ville en train de se faire, 2009, pp. 34-49.
- Godier, P. et Tapie, G., "*Faire la ville. Stratégies urbaines et agglomération bordelaise*", Bordeaux Métropole. Un futur sans rupture. Ss la direction de Godier P., Sorbets C. et Tapie G., Parenthèses/Gip Epau, 2009, pp. 214-251.
- Gorgeu, Y.; Kempf, M. et Lagadec, A., "La singularité des territoires. Nouveaux regards sur l'urbanisme. Démarches et ingénieries. Actes de la rencontre du réseau du 15 septembre 2010", Réseau de territoires. Paysage et urbanisme durable. Mémento n°9, Mairie-conseils. Caisse des dépôts, 2011, 56 p.
- Gouguet, J.-J. et Prieur, M., "Problèmes méthodologiques posés par l'étude d'impact sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention européenne du paysage ", La dynamique de l'évaluation face au développement durable (Ss. la direction de C. Offredi), Société Française de l'Evaluation, L'Harmattan, Paris, 2004, pp. 235-248.
- Guérin, M.; Moquay, P. et Aznar, O., "*Acteurs territoriaux et politiques paysagères : le rôle des régions*", Action paysagère et acteurs territoriaux, GESTE-MSHS, Poitiers, 2000, pp. 177-185.
- Guérin, M. et Ruas, J.-F., "*Analyse des pratiques d'évaluation des politiques agricoles et de développement rural*", Notes et études économiques, Ministère de l'agriculture, DGPEEI, 2006, 125 p.
- Guermond, Y., "*Repenser l'urbanisme par le développement durable?*" Natures Sciences Sociétés, vol. 14, 2006, pp. 80-83.
- Gueymard, S., "*Facteurs environnementaux de proximité et choix résidentiels*", Développement durable et territoires [en ligne], Dossier 7: Proximité et environnement - URL : <http://developpementdurable.revues.org/2716>, 2006.
- Guisepelli, E., "*Les représentations sociales du paysage comme outils de connaissance préalable à l'action. L'exemple des Alpes du nord*", Cybergeog : European Journal of Geography, Epistémologie, Histoire de la Géographie, Didactique, article 309 - URL : <http://cybergeog.revues.org/3352>, 2007.
- Guisepelli, E. et Fleury, P., "Les paysages à la croisée des choix de développement local : Quelles connaissances pour quels enjeux? Quels outils pour l'action?" in "Paysages : de la connaissance à l'action" (ss. coord. Berlan-Darqué, M; Luginbühl, Y.; Terrasson, D.), Editions Quae, Versailles, 2007, pp. 251-262.
- Guitton, G., "*La métropole divise la gauche*", Sud-Ouest, 18 septembre, 2009.

- Guttinger, P., "*Approche du paysage en droit français*", Cahiers d'économie et sociologie rurales, vol. 84-85, 2007, pp. 12-60.
- Harada, L.-N., "Démocratie et environnement : l'exemple de l'enquête publique en France", Droit de l'environnement, n° 156, 2008, pp. 7-9.
- Hauptmann, E. et Wates, N., "*Concertation citoyenne en urbanisme*", Société civile, Modes d'emploi - Adels - Revue *Territoires*, Editions Michel, Paris, 2010, 114 p.
- Hervieu, B. et Viard, J., "*Au bonheur des campagnes (et des provinces)*", Edition de l'Aube, 1996, 160 p.
- Hortesie, "*Volet paysager du permis de construire : première appréciation du dispositif*", Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. DNP, 2005, 167 p.
- Hoyaux, A.-F., "*Le paysage : Effecteur et opérateur de territorialité*", HAL : halshs-00380190, version 1, 2009, 13 p.
- Hulbert, F., "*L'espace politique de la ville : plaidoyer pour une géopolitique urbaine*", L'espace politique [En ligne], 2009, vol.8, 14p. <http://espacepolitique.revues.org/index1330.html>
- Iebolt, W.; Helias, A.; Bidou, D. et Crepey, G., "*Les inégalités écologiques en milieu urbain*", Rapport de l'IGE/04/022, 2005, 71 p.
- IERSO/ Agence d'urbanisme pour la CUB, "Flux foncier et urbanisation : analyse des mutations foncières, non agricoles dans la communauté urbaine de bordeaux: 1964-1980. Synthèse", 1980, 18 p.
- Insee, "Évolution et structure de la population - Chiffres clés - Saint-Médard en Jalles", 2010a, 19 p.
- Insee, "Évolution et structure de la population - Chiffres clés - Léognan", 2010b, 19 p.
- Insee, "Évolution et structure de la population - Chiffres clés - Pompignac", 2010c, 19 p.
- IPSOS, E., "Les espaces verts de demain. Usages et attentes des Français", UNEP, 2008, 20 p.
- Isaia, H., "*Evaluation des politiques publiques et appréciation de leur pertinence*", Revue française de finances publiques, vol. 81, 2003, pp. 337-361.
- Jacquot, H. et Lebreton, J.-P., "*La refonte de la planification urbaine*", L'actualité juridique. Droit administratif, 2001, pp. 27-40.
- Jarrige, F. et Thinon, P., "*La prise en compte du paysage dans les nouvelles formes d'intercommunalités. Le cas de l'agglomération de Montpellier*", L'évaluation du paysage. Une utopie nécessaire? Communications au colloque des 15 et 16 janvier 2004, MTE CNRS, université Paul Valéry de Montpellier III, Textes réunis sous la direction de Puech D. et Honegger A.R., 2004, pp. 613-626.
- Jarrige, F.; Thinon, P. et Nougaredes, B., "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, vol. 3, 2006, pp. 393-414.
- Jeannot, G., "Faire du général avec du singulier. Les chefs de service d'une DDE et l'aménagement", Les annales de la recherche urbaine - Des métiers qui font la ville, vol. 88, 2000, pp. 49-57.
- Jegouzo, Y., "*La fiscalité de l'aménagement : état des lieux et questions préalables à une réforme*", Séminaire du GRIDAUH dans le cadre du programme de recherche sur la « réforme du financement de l'aménagement » - MEEDDAT, 2009, 15 p.
- Jiricka, A. et Pröbstl, U., "*The contribution of strategic assessment (SEA) to landscape development in alpine areas*", 18th International Annual ECLAS Conference - Landscape assessment - from theory to practise : applications in planning and design, Univerzitet u Beogradu, Faculty of Forestry - Belgrade - Serbia, 2007, pp. 7-16.
- Kebir, L. et Maillat, D., "*Ressources naturelles et culturelles. Quels modes d'organisation ?*" Actes du XLème 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.
- Kempf, M., "Urbanisme et paysage: inventaire des méthodes et des outils", Etude, PNR de France, 2006, 55 p.

- Kociemba, V.; Roy, C. et Velasco-Graciet, H., "*La vigne, le vin et la ville. Expériences bordelaises d'une trilogie vécue*", Sud-Ouest Européen, vol. 22, 2006, pp. 13-25.
- Labat, D., "*Les politiques paysagères des documents d'urbanisme sont-elles évaluables ?*" *Projet de Paysage*, 11p., 2008a. <http://www.projetsdepaysage.fr>
- 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*, 21p, 2009a. www.projetsdepaysage.fr
- Labat, D., "*La mise en oeuvre 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*", URL : <http://www.projetsdepaysage.fr>, 11p, 2010a.
- Labat, D., "*Entre expertise paysagère et stratégies d'acteurs : quelle place pour le paysage ? Le cas de la planification territoriale en France.*" URL : <http://www.projetsdepaysage.fr>, 17p, 2011c.
- Lamarche, H., "*Bocagement, reconstitution et protection du bocage : évaluation des politiques publiques de paysagement du territoire*", Rapport final de synthèse - Programme de recherche "politiques publiques et paysages: analyse, évaluation, comparaison", MEDD, 2003, 11 p.
- Lardon, S. et Piveteau, V., "*Méthodologie de diagnostic pour le projet de territoire : une approche par les modèles spatiaux*", Géocarrefour, mis en ligne le 01 décembre 2008, vol. 80/2, 2005, pp. 75-90.
- Lascoumes, P., "*L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*", Editions "La découverte", Série Ecologie et Société, Paris, 1994, 318 p.
- Lascoumes, P. et Le Galès, P., "*Gouverner par les instruments*", Edition "Les presses SciencesPo", Série Gouvernances, Paris, 2004a, 370 p.
- Lascoumes, P. et Le Galès, P., "*Sociologie de l'action publique*", Armand Colin, sous la direction de François de Singly, Paris, 2007, 127 p.
- Le Calvé, C., "*Densités et formes urbaines sur l'agglomération bordelaise.*" *Les débats sur la ville* (Sous la direction de F. Cuillier). A propos du plan local d'urbanisme de la Communauté Urbaine de Bordeaux. Paroles d'experts., 6, A'Urba, 2003, pp. 31-39.
- Le Couédic, D., "*Le paysage tué par ceux-là mêmes qui l'adoraient*", *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 46, n° 129, 2002, pp. 281-297.
- Le Floch, S. et Devanne, A.-S., "*La « fermeture du paysage » : au-delà de l'esthétique, les enjeux d'un espace rural ouvert*", in "*Paysages : de la connaissance à l'action*" (ss. coord. Berlan-Darqué, M.; Luginbühl, Y.; Terrasson, D.), Editions Quae, Versailles, 2007, pp. 41-53.
- Lebreton, J.-P., "*La compatibilité en droit de l'urbanisme*", *L'actualité juridique, Droit administratif*, Juillet/août, 1991, pp. 491-496.
- Lebreton, J.-P., "*Syndicats mixtes et politiques intercommunales*", *AJDA - Actualité jurisprudentielle. Actualité législative*, vol. 17, 2004a, pp. 910-915.
- Lebreton, J.-P., "*Le plan local d'urbanisme dans le projet de loi "Grenelle 2"*", Séminaire Intercommunalité du GRIDAUH – Séance du 11 mars, 2009, 15 p.
- Lebreton, J.-P.; Planchet, P.; Eddazi, F.; Delaunay, B.; Lerousseau, N.; Manson, C.; Joye, J.-F.; Hélin, J.-C.; Cocquière, A. et Brouant, J.-P., "*Evaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*", *Les Cahiers du GRIDAUH n°19, Série "Droit de l'urbanisme"*, 2009, 256 p.
- Lecat, G., "*Documents locaux d'urbanisme et structuration des espaces périurbains*", actes du XLème 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" (1 au 3 septembre), Bruxelles, 2004, 15 p.
- Lecat, G., "*Analyse économique de la planification urbaine*", Doctorat en sciences économiques, CESAER, Université de Bourgogne, 2006, 335 p.
- Leloup, F.; Moyart, L. et Pecqueur, B., "*La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?*" *Géographie, Economie, Société*, vol. 7, 2005, pp. 321-332.

- Lepart, J. et Marty, P., "*L'objet ou son image? Sciences des représentations ou science des paysages. Les enjeux du transfert vers les gestionnaires*", L'évaluation du paysage. Une utopie nécessaire? Communications au colloque des 15 et 16 janvier 2004, MTE CNRS, université Paul Valéry de Montpellier III, Textes réunis sous la direction de Puech D. et Honegger A.R., 2004, pp. 519-526.
- Lerond, M.; Larrue, C.; Michel, P.; Roudier, B. et Sanson, C., "*L'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes : objectifs, méthodologies et cas pratiques*", Edition Tec&Doc Lavoisier, Ed. Tec et Docs, 2003, 311 p.
- Levy, F., "Politique des sites dans le Val de Loire inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO. Section Maine-et-Loire", Rapport n° 2004-0066-1, METATM - CGPC, 2005, 31 p.
- Loinger, G., "*Collectivités locales, territoires et développement durable*", Etude GEISTEL dans le cadre du Groupe FUTURIBLES, MATE, D4E, 2000, 29 p.
- Lorrain, D., "*Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ?*" In "Gouverner par les instruments" sous la direction de Lascombes, P. et Le Galès, P., Presses de Sciences Po, Paris, 2004, pp. 165-197.
- 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.
- Luginbühl, Y., "*La demande sociale de paysage (rapport de la séance inaugurale du Conseil national du paysage)*", Conseil national du paysage, Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 2001, 19 p.
- Luginbühl, Y., "*Conclusion*", in "*Paysages : de la connaissance à l'action*" (ss. coord. Berlan-Darqué, M; Luginbühl, Y.; Terrasson, D.), Editions Quae, Versailles, 2007a, pp. 277-284.
- Luginbühl, Y., "*Pour un paysage du paysage*", Économie rurale, vol. 297-298, 2007b, pp. 23-40.
- Luginbühl, Y., "*La place de l'ordinaire dans la question du paysage*", Cosmopolitiques, vol. 15, 2007c, pp. 187-192.
- Luginbühl, Y. et l'équipe du SINP, "*Les indicateurs de paysage*", MEDAD, DNP, Bureau des Paysages, 2008, 56 p.
- Luginbühl, Y. et Toublanc, M., "Indicateurs sociaux du paysage. Rapport de la pré-enquête auprès des Conseillers Généraux pour l'élaboration d'indicateurs sociaux du paysage", MEDD, DNP, Bureau des Paysages, 2004a, 42 p.
- Magnaghi, A., "*Le projet local*", ed. Architecture+Recherche/Mardaga, n°44, 2000, 123 p.
- Maillard, J., "La conduite des politiques publiques à l'épreuve des temporalités électorales. Quelques hypothèses exploratoires", Pôle Sud, vol. 25, n° 2, 2006, pp. 39-53.
- Mairie-conseils, "Paysage et documents d'urbanisme. Nouveaux enjeux, nouveaux outils, nouvelles responsabilités des élus", Supplément à la lettre « En direct » de Mairie-conseils. 15p., 2005.
- Mairie-conseils, "*SCOT et Paysage*", Dossier pédagogique-Développement territorial, Caisse des dépôts, 2006, 35 p.
- Marieu, J., "*L'agglomération métropolitaine en quête d'un projet*", Les débats sur la ville, 1, A'Urba, 1998, pp. 113-129.
- Martin, S.; Bertrand, N. et Rousier, N., "Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ?" Géographie, Économie, Société, vol. 8, 2006, pp. 329-349.
- Masbounji, A., "L'urbanisation des grands territoires. Agir sur les grands territoires. Action n°1", Cluv, ville, aménagement, METL - PUCA, 2005, 78 p.
- Mateo, P., "*Alain Juppé esquisse le Bordeaux de 2030*", Le point (5 mars), 2009.
- Maurel, P., "Représentations spatiales pour le concernement et l'engagement des acteurs dans la planification locale : l'expérience du territoire de Thau", Conférence OPDE 2008 (Les Outils pour Décider Ensemble), Québec : Canada (2008). 13p., 2009.

- Méasson, L., "Territoire et construction du pouvoir collectif intercommunal – enseignements issus de la périphérie clermontoise", L'Espace Politique 2009a, vol.8, 16p. [En ligne].
URL: <http://espacepolitique.revues.org/index1364.html>,
- Melé, P., "*Territoires d'action et qualifications de l'espace*", in Territoires d'action (Patrice Melé, Corinne Larrue (coord.), L'Harmattan, Paris, 2008a, pp. 15-45.
- 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, Canada, 2008, 9 p.
- Merlin, P. et Choay, F., "*Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*", PUF, 1996, 863 p.
- Mermet, L.; Billé, R.; Berlan-Darqué, M.; Bermy, N. et Emerit, A., "*La mise en oeuvre en France (Mettre en oeuvre la convention d'Aarhus : les expériences belges et françaises)*", L'environnement en débat. Concertation, décision et environnement, vol. III, La documentation française, MEDD, 2005, pp. 92-103.
- Metaillié, J. et Alet, B., "Diversité paysagère et politiques publiques : un enjeu pour le développement local et l'aménagement des territoires. L'exemple du Sud-Ouest de la France", évaluation Rapport final de synthèse - Programme de recherche "politiques publiques et paysages: analyse, comparaison", MEDD, 2002, 135 p.
- Metaillié, J. et Alet, B., "Diversité paysagère et politiques publiques : un enjeu pour le développement local et l'aménagement des territoires. L'exemple du Sud-Ouest de la France", évaluation Rapport final de synthèse - Programme de recherche "politiques publiques et paysages: analyse, comparaison", MEDD, 2002, 135 p.
- Micheau, M.; Collos, B.; Renard, V.; Sauvez, M. et Vilmin, T., "*Aménagement et projet urbain*", Fondation Nationale des Sciences Politiques IEP, IAURIF, 2004, 133 p.
- Ministère de l'Environnement, "La prise en compte de l'environnement dans les projets de travaux et d'aménagement et les politiques territoriales. Rapport du séminaire annuel." La documentation française, Direction de la nature et des paysages, 1996, 125 p.
- Moine, A., "Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie", L'Espace géographique, vol. 2, 2006, pp. 115-132.
- Monédiaire, G., "La prise en compte du paysage dans les instruments de planification en droit français", Revue juridique de l'environnement, vol. 3, 2003, pp. 278-300.
- Monédiaire, G., "*Les paysages du droit – Florence 2000*", Cosmopolitiques, vol. 15, 2007, pp. 193-204.
- Monneraud, L., "*Gouverner la ville. Concorder, se concorder à Bordeaux*", Bordeaux Métropole. Un futur sans rupture (Ss Dir. de Godier P., Sorbets C. et Tapie G.), Parenthèses/Gip Epau, 2009, pp. 106-121.
- Mons, D.; Koval, S.; Marcel, O.; Nys, P. et Estienne, I., "Fonctionnement et dysfonctionnement des politiques publiques appliquées au paysage en France du Nord. Approche théorique et étude de cas", Rapport final - Programme de recherche "politiques publiques et paysages : analyse, évaluation, comparaison", MEDD, 2002, 91 p.
- Moquay, P., "*Coopération intercommunale et société locale*", L'Harmattan, Série "Logiques politiques", Paris, 1998, 304 p.
- Moquay, P., "*La gouvernance performative: dynamiques des dispositifs participatifs d'élaboration de projets de développement durable*", Conférence ERSA/ASRDLF (Session spéciale Concepts et outils de gouvernance territoriale), Ritmouki-Québec, 2007, 14 p.
- 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.
- Moquay, P.; Aznar, O.; Candau, J.; Guérin, M. et Michelin, Y., "*Une typologie des interventions intercommunales en matière de paysage*", in "*Paysages : de la connaissance à l'action*" (ss. coord. Berlan-Darqué, M; Luginbühl, Y.; Terrasson, D.), 2007, pp. 195-209.

- Moquay, P.; Lardon, S.; Maurel, P. et Piveteau, V., "*Pour un usage raisonné des représentations spatiales : bilan et perspectives. Chapitre 1*", Représentations spatiales et développement territorial, Editions Hermes, Sous la direction de S. Lardon, P. Maurel, V. Piveteau, 2001, pp. 411-437.
- Motte, A., "La notion de Planification Stratégique Spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995 – 2005)", Ministère de l'Équipement (Plan Urbanisme, Construction, Architecture). 2005, 90 p.
- Muller, P., "*Les politiques publiques*", Que sais-je, PUF, Paris, 1990, 127 p.
- Muller, P., "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique", *Revue française de science politique*, vol. 50e année, n° 2, 2000, pp. 189-208.
- Muller, P., "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs", *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, pp. 155-187.
- Muller, P.; Leca, J.; Majone, G.; Thoenig, J.C. et Durand, P., "*Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques*", *Revue française de science politique*, vol. 46e année, n° 1, 1996, pp. 96-133.
- Muller, P. et Surel, Y., "*L'analyse des politiques publiques*", collection Reperes, Paris, Montchrestien, 1998, 156 p.
- Musselin, C., "Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ?" *Revue française de science politique*, vol. 55, 2005, pp. 51-71.
- Napoléone, C., "*Les aménités environnementales, fruit de l'étalement spatial des agglomérations ?*" *Ingénieries*. Numéro spécial : Aménités rurales. "Une nouvelle lecture des enjeux territoriaux", 2002, pp. 105-116.
- Nemery, J.-C., "*VI. Réforme de la décentralisation et transferts de compétences*", *Annuaire des collectivités locales*, vol. 24, 2004, pp. 67-84.
- Nez, H., "*La démocratie participative en butte à la grande échelle. La participation citoyenne dans l'urbanisme à Paris et à Cordoue*", *Métropolitiques* [en ligne] - URL: <http://www.metropolitiques.eu/La-democratie-participative-en.html>. 9 mai, 2011a.
- Nioche, J.-C., "*De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques*", *Revue française de science politique*, 32e année, n° 1, 1982, pp. 32-61.
- Nogué, J.; Puigbert, L. et Bretcha, G., "*Indicadors de paisatge. Reptes i perspectives*", *Plecs de Paisatge: Eines 1*, Observatori del Paisatge de Catalunya, 2009, 368 p.
- Nogué, J.; Puigbert, L.; Sala, P. et Bretcha, G., "*Paisatge i participació ciutadana. L'experiència del catàleg de paisatge de Catalunya*", *Observatori del paisatge. Documents 01*, Generalitat de Catalunya. Departament d'Interior, Relacions Institutionals i Participació, 2010, 110 p.
- Novarina, G.; Métais, D. et Micheletto, M., "*La planification paysagère. Approche comparée France Italie*", Programme de recherche : politiques publiques et paysages. Convention 99-120, Ministère de l'Écologie et du Développement Durable 2004, 228 p.
- Offner, J.-M., "*Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart*", *Revue française de science politique*, vol. 56, 2006, pp. 27-47.
- Offner, J.-M.; Lefèbvre, C. et Coutard, O., "*Développement, action publique et régulation*", IEP Fondation Nationale des Sciences Politiques, IAURIF, 2004, 87 p.
- Oliveira, R.; Dneboska, M. et Pinto Correia, T., "*De la perception du paysage à l'action paysagère. Le chemin est-il long?*" in "*Paysages : de la connaissance à l'action*" (ss. coord. Berlan-Darqué, M; Luginbühl, Y.; Terrasson, D.), Editions Quae, Versailles, 2007, pp. 227-237.
- Oueslati, W., "*Analyses économiques du paysage*", (Coord.) Ed. Quae, Série "UpDate, Sciences et Technologies", Versailles, 2010, 251 p.
- Palmer, J.F. et Hoffman, R.E., "*Rating reliability and representation validity in scenic landscape assessment*", *Landscape and urban planning*, vol. 54, 2001, pp. 149-161.
- Paoli, J.C. et Melot, R., "*Conflits d'espace et dynamique des formes de gouvernance : essai de synthèse*", XLVI^e Colloque de l'Association des Sciences Régionales de Langue Française (ASRDLF) : "Entre projets locaux de développement et globalisation de l'économie ? Quels équilibres pour les espaces régionaux ?" Clermont-Ferrand, 2009, 17 p.

- Papy, F.; Guiseppelli, E. et Fleury, P., "Le paysage, objet et outil de négociation entre acteurs du développement local. Le cas d'un territoire rural de Moyenne Tarentaise (Savoie)-(Rapport final)", Programme de recherche: "Politiques publiques et paysages: Analyse, Evaluation, Comparaisons", MEDD, 2001, 80 p.
- Paquet, S., "Le territoire en condition photographique. Transmission des images et symbolique paysagère", Carnets de bord, vol. 12, 2006, pp. 44-50.
- Paquot, T., "L'urbanisme, c'est notre affaire!" Edition "L'Atalante", Collection "Comme un accordéon", Nantes, 2010, 174 p.
- Pecqueur, B., "Le projet de développement local : stratégie des firmes et stratégie des territoires", Les débats sur la ville (Ss. Dir. Francis Cuillier), 1, Editions Confluences, A'Urba, 1998, pp. 103-112.
- Pecqueur, B., "Vers une géographie économique et culturelle autour de la notion de territoire", Géographie et Cultures, vol. 49, 2004 pp. 22-37.
- Pecqueur, B. et Landel, P.-A., "La culture comme ressource territoriale spécifique", Communication présentée au colloque de l'Association de Science Régionale de langue Française, Bruxelles, 1-3 septembre, 2004.
- Peltier, C., "Agriculture et projet urbain durables en périurbain : la nécessité d'un réel changement de paradigme", VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Volume 10 numéro 2, [En ligne], URL: <http://vertigo.revues.org/10119>, 2010.
- Peres, S., "Dynamique urbaine et rente foncière viticole dans le bordelais. Une approche économétrique de la résistance", Canadian Journal of Regional Science, vol. 32, 16p., 2009.
- Philippe, C., "La nature au coin de la rue. Deux espaces naturels, les bois d'Issac et de Corbiac ont été inaugurés vendredi." Sud-Ouest, 6 juillet, 2010.
- Pinson, G., "Le projet urbain comme instrument d'action publique", In "Gouverner par les instruments" sous la direction de Lascoumes, P. et Le Galès, P., Presses de Sciences Po, Paris, 2004, pp. 199-233.
- 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, pp. 619-651.
- Pinson, G., "Développement durable, gouvernance et démocratie", in Les effets du développement durable : gouvernance, agriculture et consommation, entreprise, éducation (Ss. Dir. Matagne, P.), Edition "L'Harmattan", Paris, 2006b, pp. 19-28.
- Pinson, G., "Encore un effort pour rendre la gouvernance démocratique !" Place publique (Nantes), n° 11, 2008a, pp. 18-24.
- Pinson, G., "Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes", Ed. SciencesPo. Les presses, Paris, 2009, 418 p.
- Piron, O., "Où va-t-on construire demain ?" Etudes foncières, vol. 124. novembre décembre, 10 p., 2006a.
- Piron, O., "Demande potentielle en logement. Tentative de chiffrage", DGUHC, 2006c, 7 p.
- Pons, H., "Paysage en harmonie. La première charte paysagère de la commune est applicable immédiatement... Mais non obligatoire." Sud-Ouest, 28 mai, 2010.
- Prieur, M., "La convention européenne du paysage", Revue juridique de l'environnement, vol. 3, 2003, pp. 258-264.
- PUCA, "Les raisons institutionnelles de la périurbanisation", DRAST, PREDIT, 2001, 77 p.
- Puech, J., "Rapport du Sénat fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale autorisant l'approbation de la Convention européenne du paysage", SENAT, 2005, 15 p.
- Quévremont, P., "Mission d'appui à l'élaboration d'un projet en faveur de l'agriculture périurbaine et des milieux naturels. Note de synthèse établie par M. Philippe Quévremont à l'issue de la mission effectuée à la demande de la Communauté urbaine de Bordeaux." 2010, 16 p.
- Rambonilaza, M. et Dachary, J.-B., "Land-use planning and public preferences: What can we learn from choice experiment method?" Landscape and urban planning, vol. , n° 83, 2007, pp. 318-326.

- Rambonilaza, T., "Evaluation de la demande de paysage: état de l'art et réflexion sur la méthode du transfert des bénéficiaires", Cahier d'économie et sociologie rurales, n° 70, 2004, pp. 77-102.
- Ranouil, S., "Les espaces naturels majeurs de l'agglomération bordelaise: identification et enjeux", T.E.R. de géographie, Université de Bordeaux III, 1995, 246 p.
- Ranouil, S., "Les espaces naturels majeurs de l'agglomération bordelaise: identification et enjeux", Sud-Ouest Européen, n° 4, 1999, pp. 85-93.
- Réjalot, M., "Paysages viticoles et politiques patrimoniales. Y-a-t-il un malentendu bordelais?" Sud-Ouest Européen, n° 21, 2006, pp. 117-128.
- Renard, V., "La pertinence économique du droit de l'urbanisme", Mélanges en l'honneur de Henry Jacquot, Presses Universitaires d'Orléans, 2006a, pp. 535-545.
- Renard, V., "Finances locales et formes du développement urbain", Revue d'économie financière : "Le financement de la ville", vol. 86, 10 p., 2006b.
- Renard, V., "Grenelle II : la fin de l'étalement urbain ?" Métropolitiques [en ligne] - URL : <http://www.metropolitiques.eu/Grenelle-II-la-fin-de-l-etatement.html>. 6 juin, 2011.
- Ribot, C., "Entre recherche qualitative et attitude défensive, Espaces périurbains, environnement et intercommunalité en débats", Institut d'Études Politiques de Grenoble, Journée d'étude sur l'autonomie des territoires périurbains en Rhône-Alpes, 13 octobre, 2000.
- Roche, A., "Les unités et structures paysagères dans les Atlas de paysages", MEDAD, 2007, 80 p.
- Roche, A., "Éléments pour la réalisation et l'actualisation des Atlas de paysages", UMR 7533 LADYSS, CNRS, MEDDTM (DGALN, DHUP), 2009, 44 p.
- Roger, A., "Court traité du paysage", Editions Gallimard, 1997, 199 p.
- Ronzani, C.; Gorgeu, Y. et Bouillon, D., "Regards croisés sur le paysage. Contributions de 107 communautés de communes, d'agglomération, Pays et Parcs naturels régionaux aux Etats généraux du Paysage du 8 février 2007", Cahiers d'enquête et d'analyse, n°23, Mairie-conseils. Caisse des dépôts, 2007, 53 p.
- Roux, E. et Vanier, M., "La périurbanisation : problématiques et perspectives", DIACT, La documentation française, 2008, 87 p.
- Roux, J.-M., "Les études urbaines : budgets disponibles, prix de revient des consultants, conditions de leur mise en concurrence", DGUHC, 2003, 90 p.
- Rui, S. et Villechaise-Dupont, A., "Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distanciée", Espaces et sociétés : "Ville, action "citoyenne" et débat public", 4/123, Erès, 2005, pp. 21-36.
- Rumpala, Y., "Régulation publique et environnement - Questions écologiques, Réponses économiques", Ed. L'Harmattan, Logiques Politiques, 2003, 373 p.
- SAFER-Aquitaine Atlantique, "Les évolutions des territoires ruraux. Les non-agriculteurs sur le marché foncier rural en Aquitaine-Atlantique", 2007, 8 p.
- Seeland, K. et Ballesteros, N., "Paysages urbain et intégration sociale dans les trois principales zones métropolitaines suisses", in Paysage: de la connaissance à l'action - ss. la dir. Berlan-Darqué, M; Luginbühl, Y; Terrasson, D., Ed. Quae, Versailles, 2007, pp. 103-114.
- Ségas, S., "Penser la ville. La production de l'agglomération bordelaise par la littérature savante, 1995-2005." Bordeaux Métropole. Un futur sans rupture. Ss la direction de Godier P., Sorbets C. et Tapie G., Parenthèses/Gip Epau, Collection La ville en train de se faire, 2009a, pp. 16-33.
- Ségas, S., "Gouverner la ville. La politique de rénovation des centres périphériques", Bordeaux Métropole. Un futur sans rupture. Ss la direction de Godier P., Sorbets C. et Tapie G., Parenthèses/Gip Epau, 2009b, pp. 122-137.
- Semmoud, N., "L'habiter périurbain : choix ou modèle dominant ?" Revue de géographie alpine, vol. 91, n° 4, 2003, pp. 55-64.
- Sénat, "Projet de loi, portant engagement national pour l'environnement," 12 janvier 2009, n°155, 525 p.

- Sgard, A., "*Le paysage dans l'action publique : du patrimoine au bien commun*", Développement durable et territoires, 2010b, vol.1, n°2 - Paysage et développement durable - mis en ligne le 23 septembre 2010. <http://developpementdurable.revues.org/index8565.html>
- Sgard, A.; Fortin, M.-J. et Peyrache-Gadeau, V., "*Le paysage en politique*", Développement durable et territoires [En ligne], Vol. 1, n° 2 | Septembre, mis en ligne le 23 septembre, 2010.
<http://developpementdurable.revues.org/8522>
- Sgard, J., "Les systèmes naturels et agricoles comme cadres et réponses à la conception des espaces urbains et à la maîtrise des étalements", in *La Ville étalée en perspectives*, Champ social Editions, APUMP, IET, Nîmes, 2003, pp. 236-239.
- Sintomer, Y., "*Du savoir d'usage au métier de citoyen*", Article issu d'une journée d'étude du CIERA « Y a-t-il un "savoir citoyen" mobilisable dans la démocratie participative ? » à Paris, le 27 février 2006, et publié dans la revue *Territoires*, n° 471, 14 p., 2006.
- 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*, vol. 4, 6 p., 2006.
- Soller, M., "*La perception du territoire par les élus de Gironde*", Master de recherche "Action publique, gouvernance territoriale". I.E.P. de Bordeaux, 2005, 137 p.
- Sorbets, C., "*Gouverner la ville. La gouvernance communautaire en enjeu*", Bordeaux Métropole. Un futur sans rupture. Ss la direction de Godier P., Sorbets C. et Tapie G., Parenthèses/Gip Epau, 2009, pp. 86-105.
- Subra, P., "*Géopolitique de l'aménagement du territoire*", Perspectives Géopolitiques, Paris, 2007, 327 p.
- SYSDAU, "Commission 1/ Environnement, cadre de vie. Compte rendu des 9 réunions du comité de 1996 à 1997", 1997, 65 p.
- SYSDAU, "Séance du comité syndical du syndicat mixte du schéma directeur de l'Aire métropolitaine bordelaise du mardi 21 juillet 1998. Grandes orientations du schéma directeur de l'aire métropolitaine de Bordeaux. Approbation de principe", 1998, 21 p.
- SYSDAU, "A propos du rapport de présentation du 31 mars 2000. Remarques et demandes formulées par "l'Union Vivre Entre-deux-Mers" concernant les dispositions sur le plan général et plus particulièrement les dispositions par territoire D2 secteur de l'Entre-deux-Mers. 5 juin 2000", Recueil des avis issus de la consultation des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des personnes publiques associées, de l'Etat et des associations. Mis à disposition du public du 02/10/2000 au 02/11/2000, pp. 47-54, Tome II - 3ème partie, 2000a,
- SYSDAU, "Recueil des avis. Issus de la consultation des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des personnes publiques associées, de l'Etat et des associations. Mis à disposition du public du 02/10/2000 au 02/11/2000." Tome II - 1ère partie, 2000b, 80 p.
- SYSDAU, "Avis du Conseil Municipal de la commune de Saint-Médard en Jalles du 18 juillet 2000 sur le projet de schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise", Recueil des avis. Issus de la consultation des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des personnes publiques associées, de l'Etat et des associations. Mis à disposition du public du 02/10/2000 au 02/11/2000, pp. 81-86, Tome I- 3ème partie, 2000g,
- SYSDAU, "Avis du Conseil Municipal de la commune de Pompignac du 26 juillet 2000 sur le projet de schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise", Recueil des avis. Issus de la consultation des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des personnes publiques associées, de l'Etat et des associations. Mis à disposition du public du 02/10/2000 au 02/11/2000, pp. 26-29, Tome I- 2ème partie, 2000h,
- SYSDAU, "Avis du Conseil Municipal de la commune de Léognan du 31 Août 2000 sur le projet de schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise." Recueil des avis. Issus de la consultation des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des personnes publiques associées, de l'Etat et des associations. Mis à disposition du public du 02/10/2000 au 02/11/2000, pp. 73-75, Tome I - 1ème partie, 2000i,

- SYSDAU, "Avis de la SEPANSO sur le projet de SDAU 2000", Recueil des avis. Issus de la consultation des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des personnes publiques associées, de l'Etat et des associations. Mis à disposition du public du 02/10/2000 au 02/11/2000, pp. 61-64, Tome II - 3ème partie, 2000j,
- SYSDAU, "Avis de la Chambre d'Agriculture de la Gironde du 30 Août 2000 sur le projet de schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise." Recueil des avis. Issus de la consultation des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des personnes publiques associées, de l'Etat et des associations. Mis à disposition du public du 02/10/2000 au 02/11/2000, pp. 51-54, Tome II - 1ème partie, 2000l,
- SYSDAU, "Avis de synthèse de l'Etat sur le schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise arrêté le 31 mars 2000", Recueil des avis. Issus de la consultation des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des personnes publiques associées, de l'Etat et des associations. Mis à disposition du public du 02/10/2000 au 02/11/2000, pp. 3-50, Tome II - 1ère partie, 2000m,
- SYSDAU, "Plan 2010-2020. Schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise. Approuvé par le comité syndical du SYSDAU du 21 septembre 2001 - Rapport de présentation", 2001, 150 p.
- SYSDAU, "Statuts du syndicat mixte du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise. Modifiés suite à la délibération du comité syndical du SYSDAU du 25 juin 2004 et à l'arrêté préfectoral du 31 août 2004 portant modification du périmètre du SYSDAU. Délibération n°8/11/04/01", 2004a, 6 p.
- SYSDAU, "Avis du SYSDAU, syndicat mixte du SCOT de l'aire métropolitaine Bordelaise, sur le projet de PLU de Pompignac dans sa version arrêtée le 3 mars 2006 – 12 juin 2006", 2006a, 4 p.
- SYSDAU, "Communiqué du SYSDAU du 4 mai 2011", 2011, 1 p.
- Tapie, G.; Masson, C. et Mauvoisin, M., "Fabriquer la ville. 1995-2008 : espaces publics bordelais", Bordeaux Métropole. Un futur sans rupture. Ss la direction de Godier P., Sorbets C. et Tapie G., Parenthèses/Gip Epau, 2009, pp. 150-173.
- Terrasson, D., "Un tournant dans la recherche sur le paysage en France : contexte et apports du programme politiques publiques et paysages ", Natures Sciences Sociétés, vol. 14, 2006, pp. 187-195.
- Thalineau, A. et Rivard, T., "Produire de la connaissance et alimenter la décision publique : des objectifs tenables?" in Le citoyen, l'élu, l'expert (Ss. Dir. Jacot, H., Fouquet, A.), Editions L'Harmattan, Société Française d'Evaluation, Paris, 2007, pp. 81-88.
- Thoenig, J.-C., "L'analyse des politiques publiques", PUF, Traité de sciences politiques (Ss. Dir. Grawitz, M. et Leca, J.), Presses Universitaires de France, Paris, 1985, 558 p.
- Tomas, F., "Les temporalités du patrimoine et de l'aménagement urbain", Géocarrefour, vol. 79/3, 2004, pp. 197-212.
- Torre, A., "Jalons pour une analyse dynamique des Proximités", Revue d'Économie Régionale & Urbaine, vol. 3, 2010, pp. 409-437.
- Torre, A.; Aznar, O.; Bonin, M.; Caron, A.; Chia, E.; Galman, M.; Guérin, M.; Jeanneau, P.; Kirat, T.; Lefranc, C.; Paoli, J.C.; Salazar, M.I. et Thinon, P., "Conflicts et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de la Région Rhône-Alpes et de trois autres zones géographiques françaises." Symposium international "Territoires et enjeux du développement régional", Lyon- 9-11 mars, 2005, 46 p.
- Torre, A. et Zuindeau, B., "Les apports de l'économie de la proximité aux approches environnementales : inventaire et perspectives", Natures Sciences Sociétés, vol. 17, 2009, pp. 349-360.
- Tribout, S.; Valcke, Q.; Jocteur - Monrozier, A. et Polyak, L., "Démocratie participative et ville durable: limites et enjeux de l'engagement institutionnalisé des habitants et des experts", Séminaire Défis des villes durables, Universidade Federal de Pernambuco (Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano y em Geografia) et Institut d'Urbanisme de Paris (Master Urbanisme et aménagement, parcours Environnement, paysages et territoires), Recife, 2009, 19 p.
- Trom, D., "À l'épreuve du paysage. Constructivisme savant et sens commun constructiviste", Revue du MAUSS, vol. 17 - "Chassez le naturel ... écologisme, naturalisme et constructivisme", 2005, pp. 248-260.
- Trosa, S., "Le rôle de la méthode dans l'évaluation à travers l'expérience du conseil scientifique de l'évaluation", Revue politique et management public, vol. 10, n° 3, septembre, 1992, pp. 82-102.

- Urbain, J.-D., "Paradis Verts, Désirs de campagne et passions résidentielles ", Payot, 2002, 392 p.
- V. Haaren, C.; Galler, C. et Ott, S., "*Landscape planning. The basis of sustainable landscape development*", Federal Agency for Nature Conservation, 2008, 52 p.
- Vanier, M., "*La relation "ville/campagne" ré-interrogée par la périurbanisation*", Villes et territoires - Cahiers français - *Comment gérer la ville ?* , vol. 328, 2005, pp. 13-17.
- Vanoni D., "*La dimension territoriale de la crise du logement* ", Etudes foncières, vol. n°128 juillet-août 2007, pp. 7-13.
- Verdier, P., "Sortir du stade expérimental pour faire du projet urbain "spatial-social"", Territoires, 2008, vol.489, pp. 28-30.
- Victoire, E., "*Sociologie de Bordeaux*", La Découverte, Collection Repères, Paris, 2007, 121 p.
- Vigneaud, J.-P., "*La CUB XXL? C'est non!*" Sud-Ouest (8 avril), 8 avril, 2011.
- Vilmin, T., "L'aménagement urbain en France. Une approche systémique pour construire des stratégies d'aménagement durable." Certu, 2008, 216 p.
- Vilmin, T., "*La commande d'études urbaines en France*", Europan. Bilans et perspectives. Contribution d'Europan France, Conférence de Graz, 2009b, 11 p.
- Viveret, P., "L'évaluation des politiques et des actions publiques. Rapport au Premier Ministre", La documentation française, 1989, 104 p.
- Volle, J.-P. et Bernie-Boissard, C., "*Montpellier, la ville inventée. SCOT*", Programme de recherche POPSU, PUCA - GIP EPAU, 2008, 31 p.
- Vourc'h, A. et Gorgeu, Y., "Paysage et documents d'urbanisme. Nouveaux enjeux - nouveaux outils - nouvelles responsabilités des élus", Mairie-Conseils. Caisse des dépôts, 2005, 16 p.
- W.D., "Motion anti-métropole. Le Conseil de la communauté de communes écrit au préfet", Sud-Ouest, 28 avril, 2011.
- Willis, K.G. et Garrod, G.D., "*Valuing landscape : a Contingent Valuation Approach*", Journal of Environmental Management, vol. 37, 1993, pp. 1-22.
- X3 Estudis Ambientals, "Participacio publica i social en el Cataleg de paisatge de les Comarques Gironines. Participacio ciutadana via internet", Observatori del Paisatge de Catalunya, 2007, 71 p.
- Yannick, A.; Kervarec, F. et Verena, M., "*Gestion concertée de l'environnement : itinéraire vers des engagements volontaires forcés*", VertigO - La revue en sciences de l'environnement, 2009, vol.9, n°1, 17p.
- Yigit-Turan, B. et Stiles, R., "Assessing cultural landscape character through exploration and expression of beholder's minds : a search for research terrain of lanscape speaking for all", 18th International Annual ECLAS Conference - Landscape assessment - from theory to practise : applications in planning and design, Univerzitet u Beogradu, Faculty of Forestry - Belgrade - Serbia, 2007, pp. 121-129.

Références réglementaires

- Code de l'urbanisme et code de l'environnement.
- 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, la participation du public au processus décisionnel et 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.
- Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement Durable et du Territoire (LOADDT) du 16 juin 1999, cf. Legifrance.gouv.fr
- Loi de simplification intercommunale du 12 juillet 1999 dite loi « Chevènement », cf. Legifrance.gouv.fr
- Convention européenne du paysage de Florence, Conseil de l'Europe, Série des traités européens - n ° 176, 20.X.2000, 10 p. www.coe.int;
- Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain. Cf. Legifrance.gouv.fr
- 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, L 197/32, article 3.2) a, Journal officiel des Communautés européennes, 2001.
- Ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement dans les codes de l'environnement et de l'urbanisme.
- Décret n°2005-608 du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le code de l'urbanisme.
- Décret n°2005-613 du 27 mai 2005 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.
- Loi n°2005-1272 du 13 octobre 2005 portant ratification de la Convention européenne du paysage.
- Circulaire n°2006-16 UHC/PA2 du 6 mars 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains documents d'urbanisme sur l'environnement précisant les modalités d'application du décret codifié (n°2005-608), MTETM, DGUHC, SAU, 6 p. + annexe.
- Circulaire d'application du 12 avril 2006 de la Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (MEDD/D4E) précisant les modalités d'application du décret codifié (n°2005-613) aux articles R. 122-17 à R.122-24, R. 414-19 et R. 414-21 du code de l'environnement.
- Décret n°2006-821 du 7 juillet 2006 relatif à la protection et à la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains autorise les Conseils Généraux de créer des périmètres de protection au sein desquels des moyens réglementaires permettent de garantir la destination agricole des terres. Ce décret modifie le code de l'urbanisme et le code rural.
- Directive nationale d'orientation du 11 juillet 2006 pour les politiques de l'écologie et développement durable, 7p., MEDD.

- Circulaire DIACT du 06 juin 2006 et notes de juillet et août 2006 (évaluation environnementale des contrats de projets).
- Décret n°2006-1643 du 20 décembre 2006 portant publication de la Convention européenne du paysage, signée à Florence le 20 octobre 2000.
- Note du ministre de l'Ecologie et du Développement Durable pour la promotion et la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage, 1 mars 2007.
- Directive nationale d'orientation du 01 mars 2007 en faveur de la politique des paysages (promotion et mise en œuvre de la convention européenne du paysage), MEDD, 6 p.

Glossaire et définitions

Action publique : espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités, des contenus et des projets d'acteur. La notion d'instrument d'action publique (IAP) permet de dépasser les approches fonctionnalistes qui s'intéressent avant tout aux objectifs des politiques publiques, pour envisager l'action publique sous l'angle des instruments qui structurent ses programmes. C'est en quelque sorte un travail de déconstruction via les instruments. L'approche par l'instrumentation permet d'aborder des dimensions de l'action publique peu visibles autrement - (P. Lascoumes et P. Le Galès - 2004).

Activités/Actions : actions conduites par les opérateurs plus ou moins engagés dans le programme et qui concourent à produire les résultats. Elles se traduisent par des réalisations (ou extraits), produits directs de la mobilisation de divers moyens par les acteurs de la politique. Ces réalisations sont en général assez facilement quantifiables – (Y. Bion et P. Moquay, 2004).

Aménités : structures uniques, naturelles ou construites par l'homme telles que la flore et la faune, les paysages cultivés, le patrimoine historique, voire les traditions culturelles. Elles se distinguent des caractéristiques ordinaires de la campagne car elles sont reconnues comme précieuses, ou, en termes économiques, exploitables. Il s'agirait alors de lieux et de traditions dont certains individus ou la société dans son ensemble peuvent tirer une utilité - OCDE, « Cultivating rural amenities », OECD publishing, 1999.

Biens supports : éléments matériels du paysage considérés sur lesquels portent une intervention concrète en prévision d'offrir un service paysager aux usagers potentiels – (O. Aznar, J. Candau et *al.*, 2001)

Buts : résultats recherchés (Qu'est-ce que l'on veut) – D. Hameline « Les objectifs pédagogiques en formation initiale et continue » - 1998.

Effets : produit des résultats dans la société civile ou l'environnement. Une certaine inertie des phénomènes sociaux fait qu'ils peuvent se produire bien après les réalisations de la politique. Par ailleurs, ils peuvent être diversement appréciés en fonction des groupes sociaux qui les subissent ou en bénéficient. Ainsi en comparaison des intentions ou des objectifs de la politique certains parlent d'effets non voulus, et même d'effets pervers, mais aussi d'effets d'aubaine – (Y. Bion et P. Moquay, 2004).

Évaluer : s'efforcer d'apprécier de façon valide ses effets réels qui peuvent être repérés à différents niveaux : les moyens mis en œuvre, les réalisations obtenues, les effets prévus et non prévus produits sur le public, notamment en terme de modification de comportement et de représentation - J.-C. Nioche, R. Poinsard, 1984.

Évaluation des impacts : consiste à évaluer les effets d'une politique – Y. Bion et P. Moquay, 2004.

Évaluation de la pertinence : consiste à évaluer si les objectifs du programme répondent au problème à traiter – Y. Bion et P. Moquay, 2004.

Évaluation de l'efficacité : consiste à mettre en rapport les objectifs annoncés avec les résultats obtenus, elle permet d'apprécier l'atteinte des objectifs – Y. Bion et P. Moquay, 2004.

Évaluation de l'efficience : permet de comparer les résultats avec les moyens en général financiers mis en œuvre – Y. Bion et P. Moquay, 2004.

Évaluation de la cohérence interne : adéquation entre les objectifs affichés et les moyens mis en œuvre – Y. Bion et P. Moquay, 2004.

Évaluation de la cohérence externe : examiner les complémentarités ou les divergences entre les effets de plusieurs politiques – Y. Bion et P. Moquay, 2004.

Evaluation des politiques publiques : apprécier empiriquement l'application d'une politique spécifique selon une procédure formelle et explicite de collecte et de traitement de information qui peut être vérifiée ou reproduite par quiconque possède une formation à la méthodologie de la recherche et ce dans un esprit d'objectivité et d'indépendance – J.-P. Nioche – 1982.

Autre définition : rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés – Décret de 1990.

Autre définition : Evaluer une politique publique, c'est s'efforcer d'apprécier de façon valide ses effets réels [...]. Les effets de cette politique peuvent être repérés à différents niveaux : les moyens mis en œuvre, les réalisations obtenues, les effets prévus et non prévus produits dans le public, notamment en termes de modification de comportements et de représentations – Nioche - 1984

Finalités : visées idéales, en fonction des valeurs et présupposés jugés prioritaires - Daniel Hameline « Les objectifs pédagogiques en formation initiale et continue » - 1998.

Traduction des orientations générales poursuivies par les politiques considérées – « L'évaluation des politiques paysagères : entre dimension cognitive et normative » - O. Aznar, J. Candau et al., 2001.

Indicateur : variable qualitative ou quantitative permettant, seul ou avec d'autres, l'appréciation d'un phénomène non mesurable et non quantifiable à partir d'une échelle de valeurs normative et/ou comparative. – Y. Bion et P. Moquay, 2004.

Instrument d'action publique : dispositif, à la fois technique et social, qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. [Les instruments] ne sont pas des outils axiologiquement neutres et indifféremment disponibles. Ils sont, au contraire, porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé – P. Lascoumes et P. Le Galès – 2004.

Objectifs : résultats escomptés (Qu'est-ce que l'on peut ?) ; l'objectif est en quelque sorte le but devenu crédible - Daniel Hameline « Les objectifs pédagogiques en formation initiale et continue » - 1998.

Paysage : partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations - Convention Européenne du Paysage.

Politique publique : programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales – J.-C. Thoenig – 1985.

Autre définition : processus de médiation sociale, dans la mesure où l'objet de chaque politique publique est de prendre en charge les désajustements qui peuvent intervenir entre un secteur et d'autres secteurs, ou encore entre un secteur et la société globale – P. Muller – 1990

Autre définition : un cadre normatif d'action ; elle combine des éléments de puissance publique et des éléments d'expertise ; elle tend à constituer un ordre social – P. Muller et Y. Surel – 1998.

Politique du paysage : la formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement du paysage - Convention Européenne du Paysage.

Réalisations : effets immédiats du programme ; à mettre en relation avec la notion de « résultats » – « L'évaluation des politiques paysagères : entre dimension cognitive et normative » - O. Aznar, J. Candau et *al.*, 2001.

Résultats : changements de la situation directement provoqués par les activités effectuées au titre de la politique. Ces changements correspondent aux transformations attendues (mais pas nécessairement obtenues) et s'inscrivent donc dans le champ visé par la politique. Ils sont en général assez identifiables mais parfois plus difficile à quantifier. – Y. Bion et P. Moquay, 2004.

Service : mise à disposition d'une capacité technique ou intellectuelle. A la différence d'une activité industrielle, elle ne peut pas être décrite par les seules caractéristiques d'un bien tangible acquis par le client. Compris dans leur sens le plus large, les services recouvrent un vaste champ d'activités qui va du commerce à l'administration, en passant par les transports, les activités financières et immobilières, les activités scientifiques et techniques, les services administratifs et de soutien, l'éducation, la santé et l'action sociale – INSEE

Service environnemental : une opération visant le maintien, l'entretien ou l'amélioration d'un bien support paysager, réalisée par un prestataire à la demande d'un usager final – M. Guérin, P. Moquay et *al.*, 2000.

Situation problématique : contexte dans lequel s'insère le programme ; les problèmes auxquels on cherche à apporter une solution – Y. Bion et P. Moquay, 2004.

Téléologie : du grec ancien « telos », fin, but, et de « logos », discours; en philosophie, « étude de la finalité ». En spécialité, « doctrine qui considère le monde comme un système de rapports entre moyens et fins ». A ne pas confondre avec la « téléonomie » qui est « l'interprétation des processus finalisés ; équivalent mécanique de la finalité ». Le Petit Robert.

Théorie d'action : ensemble des représentations et des idées qui inspirent les concepteurs et les acteurs de la politique quant à ses mécanismes, les relations de causes à effets entre les mesures prises et leur impact social attendu. Elle se fonde plus ou moins sur des mécanismes économiques et sociaux sur lesquels il paraît nécessaire d'agir, en l'occurrence ceux qui influencent l'évolution du paysage– CSE – 1997, (issu de Trosa, 1992).

Définition des cinq théories d'action en matière de paysage dans un cadre d'action publique – O. Aznar et M. Guérin, 2002 :

1. **Gestion des effets externes positifs** : « les acteurs cherchent la pérennité des activités dont l'impact sur le paysage est estimé positivement. Le paysage est considéré comme une résultante non délibérée, voire le « sous-produit » des activités économiques, agricoles principalement. C'est une conception anthropocentrique du paysage ».
2. **Gestion des effets externes négatifs** : « les acteurs tentent de freiner les effets négatifs constatés sur le paysage soit par des mesures réglementaires soit par des taxations. Cette théorie d'action met l'accent sur les dégradations engendrées par l'activité économique. Les acteurs de l'économie responsables de cette dégradation ne le font pas de façon intentionnelle ».
3. **Gestion de la propriété du bien support** : « cette théorie d'action vise la régulation des usages fonciers qui constitue le bien physique support du paysage. La planification spatiale est l'un des principaux moyens utilisés au service de cette théorie d'action ».
4. **Production de services environnementaux exclusifs** : « Le paysage est dans cette théorie d'action une construction volontaire, ou « coproduit » d'une activité économique. La théorie d'action repose sur la

notion de service environnemental dont les initiatives publiques consistent alors à favoriser l'émergence ».

5. **Modification des préférences et des comportements** : « cette théorie est le résultat de l'importance accordée à la dimension cognitive du paysage. Elle se considère par des actions de formation et de conseil qui tendent directement à faire infléchir les comportements et les représentations ».

Lexique et abréviations

AOC : Appellation d'Origine Contrôlée

A'Urba : Agence d'urbanisme de métropole bordelaise

APIETA : Association Pour l'Ingénierie de l'Environnement et des Territoires Agricoles

AVAP : Aires de mise en valeur de l'Architecture et du Patrimoine

CAD : Contrats d'Aménagement Durable

CAUE : Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement

CCIP : Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris

CEP : Convention Européenne du Paysage

CERTU : Centre d'Étude sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques

CETE : Centre d'Études Techniques de l'Équipement

CGAAER : Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux

CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable

CIE : Conseil Interministériel de l'Évaluation

CIVB : Conseil Interprofessionnel du Vin de Bordeaux

CPER : contrat de projet Etat-Région

CRPF : Centre Régional de la Propriété Forestière

CUB : Communauté Urbaine de Bordeaux

DDE : Direction Départementale de l'Équipement

DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer

DDEA : Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture

DGALN : Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

DGUHC : Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction

DIREN : Direction Régionale de l'Environnement

DOCOB : Document d'objectif des zones Natura 2000

DOG : Document d'Orientations Générales

DOO : Document d'Orientations et d'Objectifs

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, l'Aménagement et du Logement

DTA : Directive Territoriale d'Aménagement

EBC : Espace Boisé Classé

EIPPE : Évaluation des Incidences des Plans et Programmes sur l'Environnement

ENE : Engagement National pour l'Environnement

EPFL : Établissement Public Foncier Local

FFP : Fédération Française du Paysage

FNSAFER : Fédération Nationale des Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural
INAO : Institut National des Appellations d'Origine
MAE : Mesures Agri Environnementales
MEEDDM : Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer
METLTM : Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, des Territoires et de la MER
MIACA : Mission Interministérielle d'Aménagement de la Côte Aquitaine
ONF : Office National des Forêts
PAC : Politique Agricole Commune
PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PAEN : Protection et mise en valeur des espaces Agricoles Et Naturels périurbains
PLU : Plan Local de l'Urbanisme
PNR : Parc Naturel Régional
POS : Plan d'Occupation des Sols
PPRI : Plan de Prévention des Risques d'Inondation
PUCA : Plan Urbanisme Construction Aménagement
RFF : Réseau Ferré de France
SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SAFER : Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural
SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale
SD : Schéma Directeur
SDAGE : Schéma Départemental d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
Services associés : services de l'État associés à l'élaboration du document d'urbanisme dans le cadre de l'association de l'État
SMN : Service Maritime de la Navigation
SMVM : Schéma de Mise en Valeur de la Mer
SRU : loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain
SYSDAU : Syndicat du SDAU de l'aire métropolitaine de Bordeaux
UH : loi Urbanisme et Habitat
ZAC : Zone d'Aménagement Concerté
ZAP : Zone Agricole Protégée
ZNIEFF : Zone Naturelle d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique
ZPPAUP : Zone de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain des Paysages