

Le paysage, outil de l'action publique ?

Didier Labat

Vingt ans après le vote de la loi Paysage de 1993, Didier Labat défend l'idée qu'à tous les échelons locaux des initiatives longtemps attendues viennent à éclore. Le cas de l'agglomération bordelaise montre que l'action publique territoriale se mobilise enfin sur cet objet « paysage » devenu déterminant pour l'attractivité des territoires.

Dès les années 1990, la forte demande des populations pour des espaces de vie de qualité qui tiennent compte des attentes et des usages a incité les responsables locaux à mobiliser des politiques urbaines plus tournées vers les éléments naturels et paysagers. Avec la loi Paysage de 1993, les politiques paysagères s'étendent enfin au-delà de l'exceptionnel aux paysages dits ordinaires. À Bordeaux¹, cette évolution de l'action publique se traduit par une politique de réinvestissement des espaces urbains du cœur métropolitain et s'étend aux outils de planification dès les années 2000². La « nature » est alors symbolisée par le paysage et se voit à nouveau remobilisée dans une version nouvelle du SCOT³ suite à la définition des trames vertes et bleues⁴. Par le biais de ces objectifs réglementaires, les collectivités instruisent de nouvelles formes d'action publique, réunissant désir de nature au quotidien->452 et injonctions réglementaires. Cette mobilisation à toutes les échelles d'action nécessite de nouvelles coordinations.

L'action publique investie par la démarche paysagère

L'évaluation de la politique paysagère du schéma directeur de l'aire métropolitaine de Bordeaux⁵ permet de décrire l'évolution des pratiques menées par les acteurs locaux, depuis l'échelle départementale jusqu'à la commune, de 1980 à nos jours. La première génération de schémas directeurs (1973-1980) est marquée par un discours sur le paysage sans caractère opérationnel. Les grands principes de protection des paysages ne sont pas respectés. La génération suivante, en 2001, définit le tiers de ses orientations selon des objectifs paysagers dans lesquels la notion de « nature »

¹ Dès les années 1990, la ville de Bordeaux a lancé la création d'un réseau de tramway, la réappropriation du fleuve et de ses quais par des traitements en espaces publics qui ont renouvelé l'image de la ville et du centre métropolitain. L'amélioration du cadre de vie et de la qualité des paysages urbains a participé d'une nouvelle attractivité économique et démographique.

² Il s'agit en particulier de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) de 2000, des textes de transposition de la directive européenne sur l'évaluation environnementale des plans et programmes de 2001, et de la loi sur la démocratie de proximité de 2003. À travers l'évaluation des impacts des documents d'urbanisme sur l'environnement, ce dernier devient désormais un critère de choix essentiel.

³ Schéma de cohérence territoriale : document stratégique intercommunal obligatoire sur les agglomérations de plus de 50 000 habitants et document de cadrage des plans locaux d'urbanisme.

⁴ Les deux lois du Grenelle de l'environnement ont impulsé de nouveaux outils destinés à prendre en compte les enjeux d'une biodiversité plus importante dans les processus de gestion territoriale. Le terme de « nature » devient une expression synthétique de cette biodiversité. Sur le territoire de la ville, le concept généralement utilisé est celui de la « nature en ville » ou « nature urbaine ».

⁵ Évaluation menée dans le cadre d'une thèse de doctorat de l'AgroParisTech. Le schéma directeur est l'outil de planification intercommunal remplacé par le SCOT depuis la loi SRU.

est omniprésente. Fortement inspirés par l'atlas des paysages de 1997, les acteurs du schéma⁶ ont pris conscience de l'utilité du paysage pour concevoir le projet territorial. Élément d'une rhétorique politique, le paysage a aussi servi à fédérer les représentations et à construire une identité métropolitaine à partir de valeurs reconnues (naturelle, économique, historique, etc.). Cette mise en exergue d'une vision sensible du territoire conduit à pointer les modèles d'urbanisation à éviter ou à encourager : le mitage des campagnes, l'uniformité périurbaine, la disparition d'une spécificité territoriale, la conservation, voire la reconstruction, d'une nature plus proche des espaces résidentiels, etc. ; discours qui, bon an mal an, permet au document d'urbanisme d'être mieux accepté et respecté pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, le paysage dispose dans notre culture d'un capital démocratique positif. Il rassemble, stimule et agite notre sensibilité au monde (Droz *et al.* 2009). Ensuite, il présente une réelle diversité et complexité d'analyse. Ses frontières sont infinies, et s'apparente à ce que Stéphane Nahrath *et al.* (2009) ont exprimé sous la forme « d'espace fonctionnel », périmètre social et géographique accepté comme pertinent pour traiter un problème. Selon cette définition, l'unité paysagère peut être envisagée comme une traduction possible d'un tel espace, hors limites institutionnelles et administratives, assise sur des logiques géographiques et économiques.

Quand le paysage permet de dépasser les désaccords territoriaux : l'exemple des vignobles

Le territoire viticole bordelais en est un exemple. Le syndicat du SCOT (Sysdau) a mobilisé le paysage dans cette représentation des systèmes d'acteurs, pour détrôner les clivages communaux internes au syndicat. Il a su associer des partenaires tels que les professionnels de la viticulture, sans imposer ses objectifs, mais dans une co-construction, l'exemple le plus frappant étant celui de la politique paysagère appliquée aux vignobles. Les espaces viticoles ont fait l'objet d'une sanctuarisation des terroirs définis par les professionnels⁷ à partir de 1996, de telle sorte que les parcelles sanctuarisées ont été interdites à l'urbanisation dans les plans locaux d'urbanisme (PLU). La sanctuarisation a été réalisée par un classement des terroirs en « espaces naturels majeurs ». Cette mesure a permis de conserver 95 % des espaces viticoles, malgré les crises de la filière, selon l'évaluation de l'agence d'urbanisme de la métropole bordelaise (A'urba). L'orientation a été reconduite en 2011 pour la révision du SCOT et se trouve renforcée par la création d'un comité d'orientation viticole piloté par le Sysdau et rassemblant les principaux acteurs⁸. Les élus de la planification urbaine et ceux de la profession viticole coopèrent selon des convergences politiques et économiques. Ces stratégies de proximité sont à encourager et contiennent des voies innovantes du développement territorial (Torre et Beuret 2012). Ainsi, Bordeaux, ville centre de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB), profite d'une image internationale véhiculée par le vin et ses paysages en périphérie.

La révision du SCOT reflète un investissement nouveau de l'action publique dans la traduction des trames vertes et bleues. Ces dernières ont été mieux acceptées à partir d'une réflexion sur les paysages de nature qu'en utilisant les références scientifiques sur la biodiversité. Ainsi, la nouvelle politique paysagère du SCOT est structurée selon une mise en réseau des espaces de nature au plus proche des espaces résidentiels. La charpente paysagère définie en 2001 et les espaces protégés sont combinés pour faire du projet de paysage un socle du projet du SCOT. La nature est ici revendiquée

⁶ Le schéma directeur de 2001 a été élaboré par le Sysdau, syndicat regroupant les 93 communes adhérentes de l'aire métropolitaine de Bordeaux.

⁷ Il s'agit de l'Institut national des origines et de la qualité (INOQ) et de la Chambre d'agriculture de la Gironde, sous pilotage du Centre interprofessionnel des vins de Bordeaux (CIVB).

⁸ Chambre d'agriculture, INOQ, CIVB, Fédération des grands vins de Bordeaux, les sept syndicats viticoles d'appellation et la Direction départementale des territoires et de la mer de la Gironde. Le CIVB et ses partenaires veulent généraliser cette expérimentation sur l'ensemble des terroirs viticoles qu'ils représentent. Le *cluster* « Inno'vin » comprend un projet intitulé « Plan Bordeaux demain » intégrant une action spécifique consacrée aux outils de planification pour « renforcer la compétitivité des acteurs » après avoir identifié le mitage urbain et la dégradation des espaces ruraux comme une problématique de fond.

par les acteurs comme un « concept unificateur, fédérateur et intégrateur du territoire métropolitain »⁹.

Cet exemple girondin interroge la pertinence des multiples actions sur les paysages et la nature, et l'enjeu d'une meilleure imbrication spatiale et temporelle décrite par Martin Vanier sous le terme « d'interterritorialité » (2010). Il s'agit de nouer des liens avec des territoires voisins ou superposés pour mieux répondre aux problématiques partagées. Se pose alors la question de la coordination de l'intervention sur les paysages.

Coordonner l'action publique pour gérer les paysages en Bordelais

Le schéma directeur de 2001 a intégré le paysage comme outil de médiation et de partage des représentations du territoire. Depuis, les initiatives se multiplient et s'étendent à d'autres collectivités locales, intercommunales ou de plein exercice. Conscientes du poids des outils de planification, elles investissent la nature et le paysage comme outil de cohérence de leurs politiques sectorielles. Ainsi, la communauté de communes de Montesquieu, intégrée au syndicat du SCOT, a traduit son contenu dans sa charte paysagère pour mieux coordonner les PLU de ses communes. La communauté urbaine de Bordeaux, consciente de l'enjeu de préservation de ses espaces ouverts en périphérie ou en centralité, a mis en œuvre une importante démarche de participation, transformée en débat sur le développement métropolitain, ainsi que sur la place de ses espaces non construits dans l'image et les attentes quotidiennes des populations (Feltesse 2012). Le devenir de ces « vides » est en débat et participe de la conception du PLU intercommunal¹⁰. De son côté, le conseil général de la Gironde a actualisé son atlas des paysages sous un format pédagogique et largement diffusé¹¹, complété par des enquêtes et de nombreuses actions pédagogiques et de sensibilisation (élus, techniciens, populations, scolaires) en accord avec la Convention européenne des paysages. Il poursuit une mission d'étude pour la conception d'une stratégie de mise en œuvre de l'atlas et de l'évaluation des actions contractualisées avec ses partenaires locaux. L'atlas est mobilisé lors de la démarche départementale « inter-SCOT », visant la mise en cohérence des différents projets. Le département construit un réseau d'acteurs des paysages, mettant sa politique sur les paysages en coordination avec sa politique environnementale. Enfin, la région Aquitaine s'empare, à son tour, de la problématique des SCOT dans le cadre d'une couverture des territoires ruraux et se positionne comme acteur d'un enjeu de cohérence des politiques planificatrices locales, ayant en perspective la prise en compte du schéma régional de cohérence écologique qu'elle co-pilote.

En observant ces mobilisations, il est légitime de considérer que la coordination de l'action publique est une nécessité pour concevoir des politiques capables de gérer la superposition des interventions publiques entre les territoires de gouvernance. L'enjeu réside dans une prise en compte « universelle » des paysages, de l'ordinaire périurbain aux plus exceptionnels. Est-ce un vœu pieu ? L'exemple girondin démontre l'émergence d'une nouvelle action publique. Toutes échelles confondues, les collectivités développent des initiatives pour répondre non seulement aux injonctions réglementaires du Grenelle d'une meilleure prise en compte de la nature (du rural à l'urbain), mais également penser le développement territorial par le paysage selon leurs prérogatives et compétences. S'il faut se garder des mirages de la symbolique politique, il est nécessaire aussi d'en déceler les potentialités et de les encourager.

⁹ Document d'orientations et d'objectifs (DOO) du projet de SCOT – A'urba – Sysdau – document de travail du 5 juin 2012.

¹⁰ La CUB a initié deux programmes majeurs de sa politique de développement métropolitain. Le premier, intitulé « 50 000 logements », vise la fourniture d'une offre résidentielle pour atteindre une métropole « millionnaire », le second, intitulé « 55 000 ha de nature », vise l'inventaire, par cinq équipes en dialogue compétitif, des espaces non construits et l'élaboration multipartenariale d'une politique de gestion de ces espaces. Il s'agit de valoriser les espaces de production agricole au service d'attentes en matière d'aménités et d'insérer la nature en ville dans une visée opérationnelle.

¹¹ Voir: <http://atlas-paysages.gironde.fr> et http://recette.cg33.systemonic.net/sites/PourRecette/jcms/c_15539/mettre-le-paysage-au-coeur-de-l-action-publique.

Bibliographie

- Droz, Y., Miéville-Ott, V., Forney, J. et Spichiger, R. 2009. *Anthropologie politique du paysage. Valeurs et postures paysagères des montagnes suisses*, Paris : Karthala.
- Feltesse, V. 2012. « “Bordeaux 3.0” : amorcer un espace public métropolitain », *Métropolitiques*, 21 novembre.
- Nahrath, S., Varone, F. et Gerber, J.-D. 2009. « Les espaces fonctionnels : nouveau référentiel de la gestion durable des ressources ? » *VertigO*, vol. 9, n° 1.
- Torre, A. et Beuret, J.-E. 2012. *Proximités territoriales*, Paris : Economica – Anthropos.
- Vanier, M. 2010. *Le Pouvoir des territoires. Essai sur l’interterritorialité*, Paris : Economica – Anthropos.

Didier Labat est chercheur associé à l’École nationale supérieure du paysage de Versailles-Marseille. Il a soutenu sa thèse en novembre 2011 sur *Le paysage, levier d’action dans la planification territoriale. Essai d’évaluation de la politique paysagère du SCOT de l’aire métropolitaine de Bordeaux* à AgroParisTech et exerce au CETE (Centre d’études techniques de l’équipement) du Sud-Ouest en tant qu’ingénieur de recherche en environnement.

Pour citer cet article :

Didier Labat, « Le paysage, outil de l’action publique ? », *Métropolitiques*, 20 février 2013.
URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-paysage-outil-de-l-action.html>.