

LES PLANS OU CHARTES DE PAYSAGE

Yves Gorgeu

DES OUTILS POUR AGIR SUR LE GRAND PAYSAGE

La charte paysagère - ou le plan de paysage - est avant tout une démarche de travail ouverte et souple. Elle permet d'appréhender ce que l'on appelle le grand paysage, d'une commune, par exemple et plus généralement d'un territoire plus vaste, intercommunal, intégrant tous les éléments complexes qui le constituent et l'organisent : le socle géographique, les structures paysagères, les signes de la société qui le font évoluer.

Le paysage est en mutation constante, rapide ou lente. Dans les territoires en transformation et dans ceux où pèsent des menaces fortes, une charte paysagère trouvera d'autant plus de pertinence.

“S'il y a modification de l'économie, si on change les conditions d'une activité, si un nouveau besoin de déplacement apparaît... le paysage le dit. Si l'on oublie le socle, le support géographique et historique du territoire, alors le paysage ne digère plus la nouveauté, il y a rupture. Le paysage malade, déséquilibré, désigne au passant, à l'habitant, le non respect du territoire et de son histoire. Le paysage c'est un révélateur : il permet de comprendre et d'analyser des logiques humaines dans un pays, une vallée, un village... Il est un élément commun à tous : une base de dialogue pour ceux qui font les territoires. Le paysage n'est pas un décor, c'est la vérité d'un territoire.” (Marc Verdier).

Décider la réalisation d'un plan de paysage ou une charte paysagère, c'est en quelque sorte marier un projet de développement avec son territoire. D'un statut de résultant, le paysage va passer à un statut d'allié, de façon à ce qu'il occupe le devant de la scène.

Les logiques de projets de territoires sont en train d'évoluer. Elles prennent davantage en compte les données patrimoniales et les attentes qualitatives des gens, et, en conséquence, le paysage devient une donnée importante pour le développeur et pour les responsables politiques. Il y a une sorte de règle des lieux pour chaque territoire et, aujourd'hui, alors que les pouvoirs sont fragmentés, les initiatives dispersées, les savoir-faire spécialisés, il faut chercher à fonder ce que peut être une cohérence territoriale.

Ainsi, réaliser une charte paysagère, c'est à la fois :

- définir une politique d'aménagement de l'espace, car la prise en compte du paysage permet d'harmoniser la gestion des espaces agricole et forestier, des espaces publics, de l'urbanisation, des zones d'activités, des axes routiers, des entrées de ville, de la signalétique...
- faire du paysage un élément déterminant d'un projet de territoire, car sa prise en compte permet de valoriser un patrimoine et protéger des sites exceptionnels, renforcer une identité, mieux répartir et adapter les activités et les aménagements, donner des atouts économiques et touristiques, sensibiliser et responsabiliser les habitants.

Le district de la Haute Bruche, par exemple, intègre depuis plus de 15 ans le paysage dans ses actions de développement local. C'est un territoire où les activités agricoles et industrielles, textiles essentiellement, étaient intimement liées. Le déclin de l'activité industrielle, à partir des années 50, met fin à la double activité et l'abandon des espaces agricoles bouleverse le paysage, avec toutes sortes de conséquences variées et sournoises : reforestation, ouverture d'étangs, acidification des sols, dégradation du bâti, friches industrielles... Les objectifs des élus, à travers la politique paysagère du district ont alors été :

- d'enrayer un processus de dégradation irréversible des paysages et des sites,
- de sensibiliser et d'informer les habitants sur l'importance du paysage pour le développement de leur territoire,
- de favoriser un projet commun qui s'exprime dans un paysage de qualité,
- de rénover des paysages en collaboration directe avec l'agriculture de montagne.

Ces objectifs s'inscrivent dans une politique de développement local plus large portée par le district qui inclut à la fois les domaines de la formation, de l'économie, du tourisme. Cette politique a été traduite dans une ligne de communication "L'accueil est dans notre nature". Elle repose sur une logique de réorganisation foncière des exploitations qui répond, à la fois, à la demande des exploitants (amélioration des conditions de travail, garantie d'exploitation...), et aux besoins de la collectivité (maintien d'un paysage ouvert en amont et en aval des villages, amélioration du cadre de vie des habitants, préservation des milieux naturels).

Le district a fondé sa politique paysagère principalement sur la création d'associations foncières pastorales (AFP) et d'acquisitions foncières de secteurs stratégiques donnés en gestion à des agriculteurs. Plus de 200 ha ont ainsi été réouverts, permettant l'installation de jeunes agriculteurs et une amélioration du cadre de vie des habitants. Un agent de développement a été recruté à plein temps sur le paysage.

L'histoire administrative des plans de paysage

Une particularité étonnante, pour l'esprit légaliste qui marque les politiques de notre pays, est que la charte -ou le plan de paysage- ne relève aujourd'hui d'aucune procédure codifiée et s'engage hors textes et contraintes réglementaires. Cela veut dire qu'il n'y a aucun financement d'Etat affecté pour appuyer une telle démarche. C'est un atout intéressant par la liberté qu'elle donne aux élus, toutefois elle devrait être mieux accompagnée sur le terrain. Lorsque Brice Lalonde, alors ministre de l'environnement, crée les plans de paysage, une circulaire en définit le contenu et en précise la démarche, sans en faire une procédure. C'est l'Etat qui engage les premiers plans de paysage. En 1993, la Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme présente les travaux des premiers plans de paysage dans un document intitulé "Plans de paysage".

Les Parcs Naturels Régionaux, quant à eux, lieux et cadres privilégiés des actions des collectivités locales en faveur de la préservation du paysage, ont largement développé des démarches paysagères en référence à leur charte qui déterminent les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères de leur territoire. Le terme de « charte paysagère » en est issu, mais recouvre le même sens que le terme de « plan de paysage ». Ensuite, les travaux de la mission du paysage, la loi Paysage de 1993 et les contrats de paysage ont conforté ces démarches.

Actuellement, ce sont plutôt les conseils régionaux et les conseils généraux qui impulsent les plans ou chartes de paysage. L'Etat y participe en fonction de ses responsabilités.

Aujourd'hui, la politique des pays se met en place, ainsi que la loi SRU, à travers les SCOT et les PLU. Les plans de paysage pourront être très utiles à leur mise en œuvre, car tous ces documents font référence au paysage, tout particulièrement les chartes pour la préservation et la requalification du patrimoine des territoires soumis à une forte pression d'urbanisation et d'artificialisation et les schémas de cohérence territoriale.

Une lecture partagée du territoire

Démarche volontaire et contractuelle entre les différents partenaires partie prenante, l'élaboration des plans de paysage -ou chartes paysagères- impose naturellement d'associer les gens et les acteurs qui connaissent bien le territoire et qui agissent ou pèsent de façon importante sur l'évolution du paysage : agriculteurs, élus, artisans, forestiers, industriels, aménageurs, chasseurs, touristes, habitants, propriétaires...

Démarche d'animation, elle repose avant tout sur une lecture partagée du territoire, pour faire exprimer les différents regards, usages et appréciations. Elle met en œuvre des méthodes adaptées pour donner un rôle actif à chaque public associé : enquêtes, visites de terrain, réunions publiques, groupes de travail, appel à recherches documentaires, expositions, mobilisation des écoles, supports d'animation visuels, fêtes...

La communauté de communes des côtes d'Albret (Lot et Garonne) organise une visite annuelle en autocar sur le thème du paysage pour les élus de la communauté ; la Haute Bruche organise chaque année un trophée pour une action paysagère remarquable ; le Haut Taravo (Corse du sud) fait un week-end annuel de nettoyage par les habitants des villages ; le pays de Bray organise une fête annuelle du paysage pour la population avec présentations techniques, inauguration de réalisations paysagères, concours de photos et de dessins, etc ; le district de Saint Amarin (Haut-Rhin) fait réaliser par chaque commune les éléments d'une exposition sur leur projet paysager en lien avec le projet de la vallée, et anime, avec l'aide d'une association, un projet pédagogique sur le paysage dans toutes les écoles primaires de la vallée.

On comprend toute l'importance d'une équipe locale mobilisée qui porte la démarche d'animation, ainsi que d'un soutien professionnel extérieur bien intégré aux modes d'animation.

Les étapes pour l'élaboration d'une charte paysagère

Un plan ou une charte de paysage comprennent :

- une phase d'étude : **le diagnostic paysager**,
- une phase **d'élaboration du projet** paysager nécessitant l'engagement des collectivités et des partenaires,
- une phase de **concrétisation et de mise en œuvre** du programme et des engagements.

Le diagnostic paysager : il permet de caractériser tous les éléments constitutifs du paysage (structures agraires, occupation des sols, usages des lieux, architecture, modes d'urbanisation, voies de communication, réseaux, infrastructures...), de cerner les entités paysagères et de tenter de comprendre leur fonctionnement. Il met en évidence les facteurs d'évolution (interne et externe), notamment par l'analyse des projets

et permet de rechercher et de localiser les points forts, les problèmes et les éléments identitaires du paysage.

Le projet paysager et l'engagement des partenaires : à partir d'une interrogation sur l'avenir, il convient de se donner un ou plusieurs objectifs, de faire des préconisations, de bâtir un programme d'actions, de définir leurs modalités de mise en œuvre et le rôle de chaque partenaire.

L'objectif du plan de paysage de la vallée de la Plaine, par exemple, était de "Redonner de la lumière à la vallée". Cet énoncé correspondait à une attente forte des habitants : réouvrir les fonds de vallée et les points de vue enfouis dans la friche et la monoculture d'épicéas, relier visuellement les villages les uns aux autres, en agissant sur les points les plus stratégiques.

Le Béthunois a choisi l'eau comme fondement du projet paysager, pour doter cette région d'une image paysagère nouvelle par rapport à l'image traditionnelle du pays minier. L'eau, très présente sous différentes formes, mais presque totalement oubliée, pouvait devenir un élément essentiel d'une nouvelle identité. Les thèmes paysagers à remettre en valeur ont été :

- l'eau dans la ville par la mise en valeur des canaux et cours d'eau qui parcourent villes et villages et par l'organisation de cheminements sur les berges,

- l'eau, structure du paysage rural, par la prise en compte de sa trame dans les réorganisations parcellaires et la mise en valeur par plantation de saules,

- l'eau comme élément d'animation ludique par la mise en valeur du canal, et la reconquête des vallées perpendiculaires.

La réalisation de ces objectifs se traduit par une série d'actions très concrètes : il faut localiser, sur le territoire, les différents types d'intervention concernant aussi bien les espaces agricoles, forestiers, bâtis que les espaces remarquables. *Par exemple, valoriser et renouveler des vergers, entretenir des fossés de drainage et d'irrigation, intégrer les pistes forestières, revaloriser la qualité des villages, réhabiliter une friche industrielle, conserver et restaurer des murets, des baies ou des bosquets, faire évoluer les pratiques agricoles en allongeant les rotations ou en donnant plus de place à l'herbe dans les systèmes de production, etc...*

Réaliser ces actions demande, le plus souvent, la combinaison de plusieurs outils et procédures existantes, mobilisent plusieurs catégories de partenaires et des financements d'origines diverses.

Les moyens à mobiliser

Le dossier "Boîte à outils paysage" édité par Mairie-conseils et la Fédération des parcs, rassemble des fiches opérationnelles consacrées chacune à un type d'action. Il existe une très large panoplie d'outils, qui concernent aussi bien les aménagements fonciers, les modes de gestion ou le droit et les usages du sol.

Mais la réalisation d'une charte paysagère nécessite également des moyens financiers, contractuels, réglementaires, humains et pédagogiques.

Les moyens financiers, d'origine variée, sont issus, le plus souvent, des conseils régionaux, des conseils généraux, de crédits européens (5b, Leader...), des contrats de plan, du FIDAR, du 1 % paysage et de crédits propres aux communes ou communautés de communes.

Un document, réalisé à l'initiative de Mairie-conseils par un groupe d'étudiants de l'ENGREF en 1999, récapitule toutes les politiques paysagères soutenues par les 22 régions métropolitaines et aussi par quelques départements.

La région Pays de Loire, par exemple, propose des conventions régionales d'amélioration des paysages et de l'eau avec les EPCI.

La région Lorraine propose aux territoires trois journées d'expert, missionné pour engager un premier état des lieux, et cofinance un plan de paysage.

Le conseil général d'Ille et Vilaine a défini des contrats eau, paysage, environnement (CEPE) pour les intercommunalités...

Les moyens contractuels sont importants pour mettre en œuvre une charte paysagère et sont inhérents à l'idée de charte car le mode conventionnel est le moyen pour concrétiser les accords qui lient les partenaires engagés dans la charte. Ainsi, des conventions peuvent être conclues avec des aménageurs, des entreprises, des intercommunalités, des organismes professionnels, certaines catégories d'acteurs, et même avec des habitants.

Les Contrats Territoriaux d'Exploitation peuvent tout à fait être utilisés pour contribuer à améliorer les paysages.

A ce propos, on remarque que les élus ne savent pas toujours comment agir sur l'agriculture pour faire des préconisations et s'insérer dans les dispositifs nouveaux en matière de diversification d'activités, de nouveaux services, de mesures agro-environnementales.

Pour l'instant peu de communautés de communes semblent être impliquées dans la préparation et l'animation des CTE. Pourtant il serait tout à fait dans l'esprit des CTE de mobiliser les responsabilités qui incombent aux élus des conseils communautaires sur l'aménagement et la gestion de l'espace intercommunal. Les CTE devraient être une occasion intéressante pour amener davantage les élus à prendre en compte les éléments paysagers et environnementaux liés aux pratiques agricoles et à donner une vraie dimension territoriale à ces contrats.

Les moyens réglementaires font également partie de la panoplie nécessaire pour mettre en œuvre les mesures préconisées par une charte paysagère. Celle-ci n'ayant aucune valeur prescriptive, il peut

être utile d'inscrire des mesures dans des documents de nature réglementaire tels que les PLU et les schémas de cohérence territoriale, les ZPPAUP, les réglementations de boisement...

Quant aux moyens humains, ils sont déterminants pour porter et mettre en œuvre dans la durée une politique paysagère territoriale. Le recrutement d'un agent de développement chargé du paysage pour élaborer, réaliser et suivre la charte est une des conditions de sa réussite. Ou encore, la formation « paysage » de l'un des agents de développement¹. Également, le recours à des compétences extérieures et professionnelles (paysagistes et bureaux d'études spécialisés, CAUE, CPIE, paysagistes conseils des DDE, agents des DIREN...).

Les moyens pédagogiques et de communication prennent également une place importante pour conforter et maintenir la participation et l'adhésion des acteurs et des habitants concernés par la réalisation de la charte ou du plan de paysage. Nous avons déjà cité de nombreux moyens et exemples. On peut ajouter la réalisation de documents pédagogiques tels que des guides de réalisation de haies ou de murets, des guides architecturaux, des mémentos, des bulletins techniques, des services conseils, etc...

Un outil au service des élus

La charte ou plan de paysage est un bon outil, sans doute mieux connu par les élus que par leurs partenaires. Les collectivités locales portent un intérêt grandissant aux questions paysagères et à leur prise en compte, et tout particulièrement les structures intercommunales. L'analyse des statuts de 180 communautés de communes (conduite par Mairie-conseils en 2000) montre bien que de nombreuses communautés font référence au paysage.

Quelquefois, les élus identifient les questions du paysage comme un domaine de compétence explicite ("élaboration et aménagement d'un plan paysage", "élaboration d'un schéma de paysage, charte de référence pour le bâti et pour le non bâti afin de conserver l'attrait du paysage", "amélioration de la qualité paysagère et du cadre de vie : zones d'activités, espaces verts, plantations d'arbres et de haies d'alignement le long des voies, boisements, aires naturelles, itinéraires de promenades et de randonnées, effacement des réseaux").

Quelquefois, ils mentionnent des actions indirectement liées au mot paysage mais s'y rapportant bien ("restauration et entretien des berges de rivières", "aménagement et entretien des espaces pastoraux", "amélioration du patrimoine esthétique ou historique", "études, actions de sensibilisation et d'éducation sur la connaissance et la préservation de l'environnement et du patrimoine").

¹ Une enquête réalisée par Mairie-conseils auprès de son réseau paysage fait état des profils, formations et métiers des agents qui animent et mettent en œuvre des actions paysagères

La politique “paysage” de Mairie-conseils

Depuis plusieurs années, Mairie-conseils a choisi d’accompagner les élus intercommunaux dans leurs actions en faveur du paysage. Après avoir réalisé et édité à la Documentation Française un ouvrage sur “**La Charte Paysagère**” puis la “**Boîte à Outils Paysage**” avec la fédération des parcs naturels régionaux, une formation-action a été expérimentée avec l’appui du CNFPT, pendant trois années de suite, avec au total une trentaine de groupements de communes. Depuis, nous organisons régulièrement des **accueils groupements** sur le thème du paysage avec comme support d’animation un dossier pédagogique “**Paysage et Intercommunalité**” composé d’une soixantaine de fiches, et nous animons un **réseau paysage** avec tous les groupements ayant participé à ces initiatives. **Une liasse documentaire paysage** est produite deux fois par an par apports de tous les groupements de ce réseau. Le savoir faire ainsi accumulé a été transféré en 2001 aux responsables pédagogiques du pôle de compétence Environnement du CNFPT qui commence à programmer des formations “chefs de projet paysage pour les agents des structures intercommunales rurales et urbaines”.

Ainsi, les établissements publics de coopération intercommunale sont amenés à jouer un rôle de plus en plus important en matière de paysage, notamment les communautés de communes dans le cadre de leur domaine de compétence sur l’aménagement de l’espace : initiative de démarches et d’actions paysagères ; maîtrise d’ouvrage d’études paysagères, élaboration de cahiers des charges et choix du professionnel ; animation de la démarche ; mobilisation des partenaires institutionnels ; recherche des financements ; liens avec les communes ; réalisation d’actions etc...

En mettant en place des aides et incitations financières en faveur du paysage, en mobilisant des moyens nécessaires pour des actions paysagères, en animant le débat sur le paysage avec les communes qui les constituent et en sensibilisant les habitants et les différents acteurs, les Etablissements Publics de coopérations intercommunales peuvent être les maîtres d’ouvrages dans ce domaine de compétence qui peut ainsi revêtir une importance capitale pour le projet du territoire.

Yves Gorgeu,
Mairie-Conseils

[Intervention d’**Yves Gorgeu** à la séance du groupe de travail “Espace Rural et Paysage” du ministère de l’agriculture et de la pêche du 1^{er} février 2001 intitulé “de la connaissance à l’évaluation”]

LIVRES

RéfD2 - La charte paysagère, outil d'aménagement de l'espace intercommunal. Edition La documentation française, Collection "Pratiques de l'intercommunalité". 1996 - 240 FF 36,59Euros

Direction Yves Gorgeu, CDC (Mairie-conseils) et Catherine Jenkins, FPNRF.

Ce dossier explore une préoccupation nouvelle pour les collectivités locales et leurs groupements. Fruit d'une démarche volontaire d'élus, la charte paysagère peut devenir un bon outil pour un projet de développement intercommunal cohérent et respectueux du patrimoine. La première partie montre l'intérêt d'une approche du paysage dans les projets intercommunaux et présente la charte paysagère. Les trois autres parties détaillent, à l'aide d'exemples concrets, les trois étapes fondamentales d'une charte paysagère : le diagnostic, le projet, le contrat.

Le paysage offre une opportunité d'ouverture et de dialogue avec de nombreux acteurs. L'adhésion et l'engagement des communes, du groupement et des principaux acteurs sur le projet en font une charte dont l'objet premier vise la requalification des éléments paysagers. La démarche préconisée permet de penser l'aménagement des différents espaces en fonction de leur sensibilité et de leur potentiel. Le paysage peut ainsi être une « clé de lecture » bien adaptée pour concevoir un projet d'aménagement, voire de développement d'un territoire. Il est à la fois prétexte et finalité.

Ce dossier-guide doit beaucoup aux expériences des Parcs naturels régionaux et autres territoires qui servent d'exemples. Il insiste sur la démarche de concertation et d'animation. Il contribue aux réflexions menées actuellement sur ce thème.

ETUDES

Réf. E29 – Inventaire et analyse des politiques paysagères régionales. CDC (Mairie-conseils)/ENGREF

1999 – Diffusé gratuitement sur demande

Ce rapport présente l'inventaire des politiques paysagères menées par les Conseils Régionaux des vingt-deux régions métropolitaines, ainsi que par quelques Conseils Généraux. Réalisé sur la base d'entretiens téléphoniques, il s'est intéressé aux dispositifs mis en place et aux opérations menées en faveur du paysage par chaque région, ainsi qu'aux moyens techniques et financiers mis en œuvre. Il tente d'identifier la conception du paysage qui sous-tend les différents programmes régionaux. A quelques exceptions près, il apparaît que la politique du paysage est fragmentaire, le secteur urbain étant généralement délaissé. Il fait un inventaire des dispositifs

réglementaires à la disposition des décideurs, une attention particulière étant portée sur l'intercommunalité, qui semble constituer une échelle particulièrement adaptée à la mise en œuvre d'actions en faveur du paysage. Il suggère l'utilité de mieux définir la notion de paysage, de clarifier le partage des tâches entre les différents échelons administratifs et de trouver le moyen d'assurer une cohérence entre les actions menées.

OUTILS PEDAGOGIQUES

Réf. P1 - Boîte à outils Paysage. Collection "Expérimenter pour agir" (FPNRF).

FPNRF/CDC (Mairie-conseils)/PNR des Ballons des Vosges/Urbanis.

1999 - 100f 15,24 _

Ce document est un guide pratique à l'usage de ceux qui veulent agir concrètement en faveur d'un paysage de qualité. Il s'adresse tout particulièrement aux personnes chargées, sur le terrain, de mettre en œuvre une politique du paysage : élus et responsables locaux, agents de développement des Parcs et des structures intercommunales, techniciens de l'aménagement, bureaux d'études, etc.

Définir une politique du paysage, puis agir sur un paysage, demande une approche globale qui touche des domaines variés et complexes, et de multiples acteurs. Le paysage, façonné par l'agriculture et la forêt, demandera de travailler avec les agriculteurs, les propriétaires forestiers et leurs nombreux organismes techniques. Bâti de bourgs, de hameaux, anciens ou nouveaux, il demandera de travailler avec les communes, les services de l'Etat, les habitants et les propriétaires, les acteurs économiques, etc.

Mettre en œuvre une politique locale du paysage demande un champ de compétences extrêmement large. La "Boîte à outils paysage" donne à tous les acteurs potentiels concernés des repères, des démarches, des exemples concrets pour la mise en œuvre opérationnelle de plans ou de chartes locales de paysage.

Réf. E35 - Paysage et intercommunalité. CDC (Mairie-conseils)/CNFPT/Urbanis. 2000 - 100f 15,24 Euros

Ce dossier a été conçu pour servir de support aux journées de sensibilisation ou aux sessions de formation organisées par Mairie-conseils.

Les collectivités locales et tout particulièrement les structures intercommunales assument des responsabilités croissantes en matière de paysage. Leur volonté d'agir en ce domaine répond à une demande sociale pour un cadre de vie de qualité, exprimée à la fois par les

habitants, les entreprises en quête d'implantation, les visiteurs et les acteurs économiques du tourisme, etc...

Ce dossier pédagogique a pour but d'aider les responsables locaux à mettre en œuvre et faire vivre une politique en faveur du paysage.

Il est destiné à un public d'élus et de chargés de mission ou agents de développement ; à ce titre, il est co-édité par Mairie-conseils qui intervient essentiellement auprès des élus, et par le CNFPT qui forme les agents des collectivités territoriales.

Il se veut évolutif. Il sera régulièrement actualisé, de façon à s'adapter aux évolutions en cours, à tirer parti d'expériences et d'initiatives diversifiées.

ECHANGES D'EXPERIENCES

Comptes rendus de réunions téléphoniques CDC (Mairie-conseils)

Réf. T12 1994. L'action paysagère du District de la Haute-Bruche (67).

Réf. T38 1999 La " mission bocage " des Mauges (49)

Openfield (paysage de Brie, Seine et Marne)

