

## **Les politiques paysagères des documents d'urbanisme sont-elles évaluables ?**

### ***Can landscape policies in urban planning be assessed ?***

Par Didier Labat. Publié le 31/12/2008 sur Projet de Paysage - [www.projetsdepaysage.fr](http://www.projetsdepaysage.fr)

Les évolutions réglementaires des années 2000 en matière d'urbanisme ont été marquées par l'introduction du concept et des valeurs de développement durable en tant qu'objectifs à mettre en oeuvre. C'est ainsi que la loi solidarité et renouvellement urbain a reconfiguré les processus de planification urbaine datant de 1967, tandis que la transposition de la directive européenne relative à l'évaluation environnementale de certains plans et programmes de 2001 a inséré le paysage dans le droit fil des études d'impacts prévues par la loi de 1976.

Outre ces textes fondateurs, nous devons également noter la nouveauté apportée par le contenu de la Convention européenne du paysage. En effet, cette convention incite à intégrer les problématiques liées à la qualité du paysage dans l'ensemble des initiatives des acteurs de l'aménagement, et sur l'ensemble du territoire. Elle incite ainsi à la formulation d'objectifs de qualité des paysages et de politiques générales en la matière.

Dans ce croisement de textes, les politiques paysagères devraient se développer et conduire à une demande ou à des exigences en matière d'évaluation. Lorsque ces objectifs de qualité paysagère seront introduits dans les procédures de planification, ils se transformeront en véritables actions publiques, aujourd'hui encore souvent tacitement formulées sans aucune méthode de suivi et d'évaluation. Le déficit en matière d'évaluation est réel et constitue une voie de recherche particulière (Luginbühl, 2007). Il n'y a pas de méthodes d'évaluation normalisées et ouvertes sur les processus participatifs amorcés dans le cadre de la Convention d'Aarhus (Mermet, Billé et al., 2005) et les expériences méthodologiques restent encore rares (Oliveira, Dneboska et al., 2007).

À la croisée des obligations réglementaires et de la démarche de projet, les documents de planification constituent un terrain de progrès particulier pour gérer les évolutions des territoires, où le paysage devient un sujet de questionnement complexe tant cette notion est porteuse de définitions plurielles. Par son caractère polysémique, elle peut participer à la mise en oeuvre du concept de développement durable dans l'aménagement local du territoire. C'est une des voies de recherche de l'appel à projet lancé en 2005 par le ministère de l'Écologie et du Développement durable et intitulé Paysage et développement durable <sup>2</sup>.

Dans le contexte récent du Grenelle de l'environnement, les documents d'urbanisme et en particulier les schémas de cohérence territoriale (SCOT) sont apparus comme des outils nécessitant un renforcement de leur portée réglementaire. Plus que jamais, leur évaluation devient une nécessité.

Cet article a pour objectif d'évoquer le questionnement de recherche sous-jacent dans ce contexte réglementaire. Nous présenterons également les premières pistes méthodologiques choisies et la réflexion qui nous a conduit à identifier une méthode d'évaluation dont une des finalités sera de définir les limites et l'intérêt d'une telle démarche.

## **Pour un cadre logique d'évaluation des politiques paysagères des documents d'urbanisme**

### **Des politiques paysagères émergentes...**

Les documents de planification ont donné depuis les années 1990 de nouvelles perspectives aux politiques paysagères qui ont été développées après la loi sur la protection et la mise en valeur des paysages de 1993.

En étendant l'action publique au-delà des espaces protégés au titre des sites inscrits ou classés, cette loi a permis le développement d'outils tels que les atlas des paysages à l'échelle départementale ou régionale.

En prenant l'exemple de la Gironde et de son atlas des paysages (Folléa et Gautier, 1997), nous constatons, par l'analyse du contenu du schéma directeur de l'aire métropolitaine de Bordeaux (Sysdau, 2001), que la politique paysagère formulée a été très fortement influencée par l'atlas. Nous retrouvons dans le document de planification des expressions d'analyse, de diagnostic et de pistes d'action issues directement de cet atlas.

Une analyse plus approfondie montre que sur les trois chapitres consacrés aux orientations dans le document, un chapitre entier est consacré au paysage, identifiant des problématiques et proposant des actions en matière de planification. La lecture du document permet de constater qu'une véritable politique paysagère est inscrite dans ce document de planification.

De fait, de nombreuses questions émergent de ce document. Quel est le contenu de cette politique ? Est-elle opérationnelle ? Quels effets et résultats faut-il en attendre ? Comment a-t-elle été élaborée ? À quoi sert-elle ?

Mais avant tout, cette politique paysagère est-elle évaluable ? Comment évalue-t-on une politique paysagère ? Et quels sont les apports d'une telle évaluation ?

### **Environnement et paysage : deux supports d'évaluation à distinguer**

Si nous restituons notre objectif de recherche dans le cadre réglementaire et conventionnel actuel, nous constatons une certaine ambivalence dans le contenu des textes signalés précédemment.

La directive 2001/CE/42, relative à l'évaluation environnementale des plans et programmes instaure une analyse des impacts du projet sur l'environnement dans lequel le paysage est inséré au même titre que le bruit, l'air ou l'eau par exemple.

Cette association « environnement et paysage » n'est pas récente, mais elle traduit une confusion selon laquelle le paysage constituerait uniquement une partie matérielle des composantes territoriales. Nous y reconnaissons par exemple la typologie du zonage des documents d'urbanisme qui classe certains parcellaires au titre de la protection des paysages, d'autres au titre de l'agriculture. De ce fait, les paysages les plus banalisés ne sont pas concernés et la priorité est donnée à des périmètres qui sont déjà protégés réglementairement. Au-delà de ces périmètres, tout aménagement est potentiellement permis et la définition d'objectifs d'aménagement favorisant une qualité paysagère n'y est pas garantie. Les zones commerciales ou d'activité en sont un bon exemple.

Cet usage de la notion de paysage diffère de celle de la Convention du paysage qui définit le paysage comme « 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... » et étendue sur l'ensemble du territoire sans distinction aucune.

En effet, certains travaux (Fortin, 2007) ont permis d'identifier des différences dans la perception de l'environnement et du paysage sur des territoires de conflits comme les sites industriels par exemple.

L'environnement a été qualifié selon des notions sanitaires ou liées au risque, en rapport avec les modifications physiques du territoire de vie des habitants ; alors que la notion paysagère est une

perception à part entière de l'espace, constituée à partir de la culture de l'individu et des éléments caractéristiques qui ont jalonné sa vie (son enfance, ses souvenirs...).

Cet exemple illustre ainsi les hypothèses fondatrices sur l'origine et la définition du paysage formulées dix à quinze ans plus tôt par des auteurs tels que le philosophe Alain Roger ou le géographe Augustin Berque. Ce dernier définit l'intervention anthropique sur le paysage de la manière suivante : « Les sociétés interprètent leur environnement en fonction de l'aménagement qu'elles en font, et réciproquement, elles l'aménagent en fonction de la perception qu'elles en font<sup>3</sup>. »

Cette hypothèse place la question du sens et de la symbolique de l'espace au sur des questions liées à l'aménagement du territoire, et plus précisément dans notre cas, en matière de planification. Si l'environnement prend un sens dans la relation de cause à effet existant entre un projet modifiant l'espace et son occupation (sur le plan écologique ou sanitaire par exemple), le paysage apparaît comme le rapport d'un espace à un individu exprimant d'autres valeurs symboliques et esthétiques, individuelles et collectives (mémoire, culture, etc.).

Alors que l'implantation d'éoliennes est théoriquement positive d'un point de vue environnemental au sens énergétique et sanitaire comparativement à d'autres sources d'énergie, les difficultés pour le développement de cette industrie sont très nombreuses en France et exprimées pour des raisons paysagères. Dans cet exemple et au-delà des stratégies de groupes d'acteurs, la séparation de la valeur environnementale de la valeur paysagère est manifeste. La dimension esthétique de la perception domine alors dans l'expression de l'action publique et les attentes des acteurs (Fortin et Le Floch, 2007).

Le paysage, qui est alors considéré comme une perception attachée à un lieu ou à un territoire, constitue un support de questionnement essentiel, tant il regroupe des visions où l'ensemble des composantes des projections des acteurs est représenté (Briffaud, 2000). Elles sont puisées dans l'histoire des lieux et les cultures qui s'y sont forgées. Le recours à la notion redéfinie de paysage permet de nommer et de distinguer les caractères significatifs des composantes territoriales, d'autant que la notion de cadre de vie quotidien lui est en plus associée.

La notion de paysage participe également d'une ressource collective (Kebir et Maillat, 2004) vue selon la géographie économique et culturelle et synthétisant les particularités des espaces vécus. Dans le cadre des documents de planification locaux, cette perception synthétique constitue une piste fondamentale d'élaboration du projet territorial.

Mais le paysage est également le fruit de l'interaction des multiples dynamiques sur un territoire. De nombreux travaux sur l'étude des modèles de développement des territoires montrent par exemple combien les stratégies économiques et urbaines engendrent d'elles-mêmes des phénomènes de desserrement, de déconcentration et de dissémination de l'habitat, mais aussi des activités au-delà des villes-centres (Chevalier et Dedeire, 2004). La conjugaison des politiques sectorielles entraîne une évolution des paysages qui est le résultat d'une multitude de choix dont les conséquences perceptibles ne sont pas envisagées.

Cette complexité ne semble pas pouvoir être prise en compte de manière satisfaisante dans le cadre de l'application de la directive sur l'évaluation environnementale. Les résultats du programme « Politiques publiques et paysages » ont montré que les politiques strictement paysagères ont moins d'impact sur le paysage que les politiques économiques ou d'aménagement (Terrasson, 2006). Cette observation nous conduit à proposer l'évaluation des politiques de paysage pour interroger sur ce thème l'ensemble des politiques d'un document d'urbanisme.

## **De l'évaluation de l'impact à l'évaluation de la politique**

La Convention européenne du paysage apporte une conception élargie du paysage contrairement à la directive européenne « Plan et programme ». Au-delà d'une définition du paysage, elle apporte un cortège important de concepts et de cadrages pour une politique plus globale des paysages et son

insertion dans l'acte d'aménagement en général, dont l'urbanisme. L'enjeu de cette insertion de la Convention du paysage dans les processus de la planification est de relier directement la perception de l'habitant aux décisions d'aménagement du territoire en décrivant précisément les étapes d'élaboration de ce projet.

Nous rappellerons que cette Convention a été élaborée sur les bases de nombreux textes fondamentaux dont la Convention d'Aarhus déjà transposée par la loi sur la démocratie de proximité de février 2002.

Les voies du progrès résident, semble-t-il, dans la mise en oeuvre des étapes en amont des procédures décisionnelles telles que l'enquête d'utilité publique ou les obligations de concertation insérées dans le code de l'urbanisme <sup>4</sup>. Car les étapes d'identification, de qualification et de formulation d'objectifs de qualité paysagère insérées dans la Convention du paysage sont conditionnées par la participation du public <sup>5</sup>. Cette orientation nouvelle modifie quelque peu les conditions de formulation des projets d'aménagement. De nombreuses formules existent pour y répondre ; qu'elles soient déjà incluses par la réglementation (obligation

de concertation et d'enquête publique) ou très sensiblement développées dans les démarches d'agenda 21 par exemple. Par contre, l'application de la Convention du paysage dans les documents d'urbanisme reste encore inexistante. Mais l'anticipation de son application nous conduit à nous interroger sur les modalités d'évaluation des politiques paysagères qui en résulteront ; et notamment les modalités de regroupement de cette démarche d'évaluation avec les procédures de bilan et d'évaluation environnementale citées auparavant.

Cette extension de la notion de paysage à l'ensemble de la politique territoriale nous conduit à nous orienter vers l'évaluation des politiques paysagères autant que vers l'évaluation du paysage par ses spectateurs.

Ce choix méthodologique doit rester conforme à la nature des documents d'urbanisme. Ils sont censés organiser et gérer l'évolution des espaces en fonction de stratégies et de choix de développement décidés localement. Ils doivent répondre aux problématiques territoriales présentes. L'enjeu réside donc dans l'évaluation du contenu de la politique et de ses résultats vis-à-vis des problématiques identifiées par les acteurs. Ce sont les critères de cohérence, de pertinence et d'efficacité que nous devons retenir pour pouvoir répondre aux questions soulevées auparavant.

## **De la politique sectorielle à la politique globale : comment évaluer l'action publique sur le paysage ?**

Le paysage est inséré dans le code de l'urbanisme comme un bien commun de la nation. Par l'application des articles L.110 et L.121-1, les documents d'urbanisme ont comme finalité de garantir « la préservation des paysages naturels ou urbains ». La loi paysage de 1993 et la Convention du paysage fournissent aujourd'hui un contenu exhaustif (une définition et une logique d'intervention) à l'ensemble des maîtres d'ouvrage qui oeuvrent à l'aménagement du territoire.

C'est pourquoi nous assistons à un développement d'orientations paysagères visant à protéger mais aussi à organiser l'évolution des paysages. Du fait de son caractère polysémique, l'action paysagère dans ces documents de planification influera sur les politiques sectorielles. En fonction de l'intérêt qui leur est apporté, les paysages devraient apparaître comme des témoins de la relation voulue d'une société avec son territoire et constitueront le témoin des choix en matière de développement (Magnaghi, 2000).

En considérant le paysage comme un traceur du rapport société/territoire, nous supposons qu'une évaluation des politiques de paysage permet théoriquement d'identifier la nature de ces rapports et de les confronter aux objectifs de développement durable (Béringuier et Paradis, 2004) qui nourrissent les SCOT et les plans locaux d'urbanisme (PLU) selon la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU).

Ces documents comportent donc de véritables politiques de paysage, ne serait-ce que par la seule application réglementaire du code de l'urbanisme. Ils méritent alors d'être évalués en tant que politiques publiques (Bion et Moquay, 2004). Aussi, nous supposons en dépit de la polysémie de la notion de paysage, que ces politiques sont évaluables.

Cependant, pour répondre à cette hypothèse, notre démarche devra s'appuyer sur les outils de l'évaluation des politiques publiques selon P. Daucé (1998), car notre objectif est bien d'évaluer une politique publique au sens de l'action qu'elle veut mettre en oeuvre et des objectifs de qualification des paysages qu'elle se donne.

Les premiers exercices d'évaluation commandés par la DGUHC au Gridauh<sup>6</sup> sont en cours de diffusion. Leur présentation lors du séminaire du 26 mars 2008<sup>7</sup> a montré la très grande hétérogénéité de mise en oeuvre des onze premiers SCOT élaborés en France. Ces travaux soulignent les enjeux que représentent ces outils de planification et l'intérêt de les évaluer.

Au-delà du thème du paysage, ils ont montré les imprécisions en matière de définition d'objectifs dans la formulation des orientations, de moyens pour les atteindre et parfois de participation du public ; même si de nombreux documents traduisent de bonnes intentions.

Si nous reprenons la définition de la Convention européenne du paysage, nous considérons alors une politique de paysage comme « 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<sup>8</sup> ».

Nous supposons que les outils de l'évaluation des politiques publiques peuvent aussi être utiles à l'évaluation du document d'urbanisme. Car la politique de paysage des documents d'urbanisme reflète la politique d'ensemble du projet de planification. Il faut cependant distinguer le projet de paysage du projet plus global de planification. Nous supposons que c'est en évaluant la politique paysagère que nous pourrions identifier de quelle manière le projet de paysage est utilisé dans le projet du document de planification (SCOT, PLU). Cette observation renforce la nécessité d'étendre notre analyse aux politiques sectorielles du document.

Au-delà de cette évaluation d'une politique de paysage et sans que ce soit au coeur de notre recherche, une des questions qui se présente est de vérifier si une telle évaluation, par sa méthode, ne permettrait pas finalement d'évaluer un document d'urbanisme du point de vue des objectifs de qualité paysagère qui sont déclarés.

## Les pistes méthodologiques

Il existe certains risques en matière d'évaluation, par exemple celui d'une démarche trop théorique ou abstraite n'intégrant pas les particularités du territoire et du projet ; ou celui de ne considérer que la dimension réglementaire et de s'en tenir à ce repère pour borner l'évaluation, alors que le projet est défini tant par ses composantes sociétales que par sa dimension matérielle. Tous les territoires ne se ressemblent pas et tous les documents d'urbanisme présentent des particularités en lien avec la société locale qui les conçoit (mode d'élaboration, mobilisation des acteurs, enjeux et orientations).

Or, face aux enjeux de l'aménagement de l'espace (maîtrise de l'étalement urbain, qualité des paysages perçus et vécus), il est important de pouvoir évaluer la pertinence des objectifs du projet de planification par rapport aux évolutions matérielles et immatérielles du territoire. Nous viserons donc à identifier les fondements de la politique de paysage (contexte historique, organisation des acteurs, modes d'intervention, légitimation de la décision, définition des enjeux...) et à évaluer « la cohérence des moyens mis en oeuvre par rapport à l'objectif à atteindre » tel que définie par X. Bion et P. Moquay.

Afin d'analyser cette cohérence, il est nécessaire de reconstituer le mode d'élaboration de la politique de paysage. Car, au-delà des moyens, c'est l'identification des objets matériels et immatériels du paysage - leurs caractères - qui est mobilisé dans la politique du document d'urbanisme, qui nous permettra d'évaluer l'efficacité des orientations.

Quels sont les paysages concernés ? Et selon quelles dynamiques ont-ils constitué une problématique ? Quels sont les acteurs mobilisés ? À quelles fins et selon quelles modalités cette politique est-elle formulée ? Quels sont les effets de la politique paysagère ?

## **Le terrain de recherche**

Pour reconstituer les conditions d'élaboration d'une politique de paysage, nous avons choisi de porter notre analyse sur un territoire où, a priori, il existe une politique de paysage inscrite dans le document d'urbanisme.

Nous porterons notre recherche sur le schéma directeur valant SCOT de l'aire métropolitaine de Bordeaux conçu par le syndicat qui le porte (Sysdau, 2001). La carte des charpentes paysagères du document est connue du monde des planificateurs. Depuis sa conception en 2001, elle a figuré de nombreuses fois dans la presse spécialisée et a été montrée comme un exemple en matière d'orientation paysagère. La volonté de constituer une politique paysagère est formulée explicitement dans le document (Sysdau, 2001, p. 78).

Pour élaborer cette recherche, nous avons été confronté à plusieurs questions. Quel est l'objet évalué et quelle limite accorder à l'évaluation ? D'autant que nous devons rester dans le champ de responsabilité des documents d'urbanisme et éviter un écueil qui serait d'évaluer un support issu de multiples évolutions résultant de dynamiques allant bien au-delà de la portée des SCOT et des PLU.

L'analyse bibliographique préalable à l'identification d'une méthode nous a d'abord permis de constater le faible intérêt accordé au paysage dans les documents d'urbanisme en matière de recherche.

L'appel à projet du MEDD (1998-2004) intitulé « Politiques publiques et paysages » a fourni des résultats sur la question méthodologique de l'évaluation dans le cadre de démarches contractuelles telles que les plans ou chartes paysagères. Ces initiatives faisaient l'objet d'une programmation des actions, d'un financement et d'une mobilisation opérationnelle des acteurs. Dans le cadre d'objets réglementaires, nous ne trouvons aucune tentative méthodologique.

Il nous faut donc tout d'abord définir notre support d'évaluation. Les SCOT ont pour objectif de définir les grandes stratégies d'intervention à l'échelle intercommunale et les documents communaux, tels que les PLU, doivent leur être compatibles. Le rapport de compatibilité entre ces documents laissant une certaine marge d'interprétation, il est d'autant plus nécessaire de réaliser cette évaluation en tenant compte de la portée de ces documents. L'analyse des orientations d'un SCOT devra donc intégrer cette relation. On ne peut uniquement s'intéresser au SCOT, mais on doit bien prendre en compte l'ensemble des dynamiques de planification sur un territoire donné.

## **La méthode**

Les propositions méthodologiques de Daucé présentent un fort intérêt mais elles méritent d'être adaptées aux documents d'urbanisme compte tenu de leurs caractéristiques évoquées auparavant.

Nous avons donc choisi de compléter les critères habituels de l'évaluation des politiques publiques (pertinence, cohérences externe et interne, efficacité, efficience, utilité) par l'analyse des objectifs du programme d'action (Aznar, Candau et *al.*, 2001) qui doivent répondre à un questionnement abordé lors de la réalisation du document d'urbanisme. Il s'agit donc ici de proposer une lecture historique de la planification sur le territoire d'étude, pour identifier les problématiques paysagères dans le temps et leur évolution. Nous identifierons les modes d'élaboration de la politique paysagère en retraçant les étapes de l'élaboration du schéma directeur.

Pour aborder les orientations, nous avons choisi de poursuivre la démarche mise en oeuvre par Aznar et Guérin, (2002) dans le cadre des travaux qu'ils ont entrepris pour répondre à l'appel à projet cité auparavant.

L'analyse des théories d'action qu'ils ont effectuée leur a permis de reconstruire les conditions d'élaboration des politiques paysagères sur un territoire intercommunal du Puy-de-Dôme, et d'en identifier la destination par la qualification du service rendu.

Leur analyse montrait le caractère indispensable d'une telle méthode, car elle permet d'associer une construction politique de l'action avec l'objet ciblé, ce qui n'est pas nécessairement évident à la lecture d'un document d'urbanisme.

Nous souhaitons donc reconstituer ces théories d'action sur le schéma directeur de 2001 selon une analyse du document initial qui rassemble quelques 150 pages d'orientations et d'explicitations des stratégies choisies (Sysdau, 2001).

Le dépouillement de ces textes permettra d'identifier les orientations à vocation paysagère citées, mais aussi les orientations sectorielles comportant des prescriptions paysagères, qu'elles soient explicitées ou pas, à effet direct ou indirect.

Une analyse approfondie des textes nous permettra de classer la typologie des orientations selon cinq classes de finalité de l'action :

- la gestion des externalités positives,
- la gestion des externalités négatives,
- la production de services environnementaux exclusifs,
- la gestion des droits de propriété,
- la modification des préférences et des comportements.

Cette typologie provient d'une analyse économique des services environnementaux fournis par les politiques publiques paysagères contractuelles. Nous n'aborderons pas notre recherche sous un angle économique mais en nous attachant surtout à la construction de la politique paysagère du document d'urbanisme qui ne mobilise potentiellement aucune ressource financière liée à une action. Il s'agit d'une forme de régulation des droits des sols qui peut avoir d'autres effets que l'unique orientation foncière vers un usage ou un autre.

L'identification des théories d'action et l'analyse des objectifs du programme peuvent être résumées de la manière suivante :

- la situation problématique liée au contexte et aux problèmes auxquels les acteurs ont souhaité apporter une réponse (analyse de la pertinence),
- les objectifs, que l'on peut aussi présenter sous forme de théories d'action (analyse de la cohérence),
- les activités conduites par le maître d'ouvrage de la dite politique (réalisation, organisation...) par l'analyse des moyens,
- les résultats résidant dans les changements de la situation, ce qui correspond aux transformations attendues (analyse de l'efficacité),
- les effets notamment sur le plan sociologique qualifiés souvent d'effets directs ou indirects (analyse de l'efficience).

Cette formulation facilite le positionnement de la politique et permet d'isoler les facteurs d'évolution sur lesquels le projet du SCOT ou du PLU est censé agir, le tout dans un souci de traçabilité. Afin de compléter cette lecture, nous proposons conjointement des modalités d'évaluation et des indicateurs en lien avec la formulation du schéma directeur de 2001 lorsque cela est possible. Il s'avère qu'un certain nombre d'orientations du schéma directeur ne se prêtent pas à la définition d'un indicateur. Par exemple, l'orientation visant à améliorer la qualité architecturale des nouvelles constructions (« Créativité architecturale permettant l'intégration des bâtiments ») ou la gestion des limites de propriété (« Maîtrise

des clôtures pour garder une transparence des lieux ») dans un PLU n'a pas de valeur prescriptive si ce n'est sous forme incitative. Une telle orientation peut difficilement disposer d'un indicateur en matière de résultats ; si ce n'est par une analyse des nouvelles constructions.

Comme indiqué auparavant, il sera nécessaire de vérifier la cohérence existant entre les orientations du schéma directeur et les PLU couverts qui ont majoritairement effectué une révision de mise en compatibilité.

Compte tenu du territoire d'étude, nous ne pouvons raisonnablement pas effectuer cette analyse sur les 90 communes que le syndicat couvrait en 2001. Nous avons donc choisi de sélectionner 3 communes qui nous permettront de suivre les orientations les plus importantes du schéma directeur. Il s'agira alors d'identifier les théories d'action des PLU sélectionnés, et d'analyser les transformations du paysage sur les secteurs de mutation. Nous pourrons alors comparer les transformations matérielles du paysage aux orientations du schéma directeur. Cette comparaison devra être comparée aux moyens mis en oeuvre par rapport aux objectifs de la planification et les résultats obtenus.

Cette analyse d'ensemble doit nous permettre de proposer un cadre opérationnel logique d'évaluation et de le confronter à la conduite effective du schéma directeur.

## **L'analyse de la dimension immatérielle du paysage**

Au-delà des dimensions matérielles des transformations du paysage, il nous faut aussi analyser les perceptions des acteurs qui ont oeuvré à la formulation des orientations en 2001. Car notre recherche s'inscrit dans le développement de la participation du public, porté par la Convention d'Aarhus et la Convention du paysage. Nous avons choisi d'analyser les dimensions immatérielles de la politique selon deux étapes :

- Pour compléter l'étape d'identification des théories d'action, nous procéderons à des enquêtes d'un panel d'acteurs présents en 2001 et signalés dans les registres tenus par le Sysdau lors des réunions avec les personnes associées. Nous avons retenu une quarantaine de personnes parmi lesquelles le monde de l'économie vitivinicole est bien représenté. Ces entretiens seront conçus de manière à vérifier et à compléter nos analyses des théories d'action. Ils nous permettront d'identifier les forces en jeu dans l'élaboration du schéma ainsi que les méthodes qui auront été mises en oeuvre individuellement. Nous espérons également que les personnes rencontrées exprimeront un jugement sur la pertinence du schéma directeur de 2001 avec leur perception actuelle des enjeux. Ce recul dans l'analyse devrait permettre d'identifier d'éventuels changements de valeurs sur les dynamiques du paysage.
- Pour évaluer la cohérence des orientations paysagères de 2001 au regard des besoins ou attentes de la population, nous procéderons à une deuxième enquête plus large ayant pour objectif d'identifier la perception des paysages du territoire du Sysdau par ses habitants. En adéquation avec le contenu de la Convention, nous souhaitons caractériser la légitimité des orientations du schéma directeur et identifier dans quelle mesure le document répond bien aux enjeux perçus par la population du territoire considéré.

Pour élaborer cette enquête, nous nous inscrivons dans une recherche-action ou recherche appliquée en partenariat avec le Sysdau qui légitime notre recherche (nécessité d'une demande en matière d'évaluation).

Dans le cadre d'une convention de recherche, l'enquête est véhiculée via les médias du Sysdau pour être intégrée et portée dans ses actions en cours de développement pour la révision du schéma directeur en SCOT. Ce partenariat permet de mettre en oeuvre un questionnement de recherche et fournit aux acteurs des éléments de connaissance pour les actions futures. Compte tenu des conditions de réalisation de cette enquête (800 000 habitants et 93 communes en 2008), nous avons opté pour un questionnaire mis en ligne sur Internet via le site du Sysdau. À l'heure de la rédaction de cet article, l'enquête est en ligne et les premiers résultats sont attendus au premier trimestre 2009.

Si la méthode d'enquête par Internet comporte des inconvénients liés à la sélectivité discutable du panel, elle comporte cependant des avantages, liés à sa faisabilité rapide sur un territoire aussi vaste. Elle a également pour objectif de s'inscrire dans un cadre opérationnel de l'action et conserve donc un caractère réaliste et pragmatique nécessaire dans notre recherche-action.

## Conclusion

Cette recherche s'inscrit dans un cadre fondé à la fois sur les outils de l'évaluation des politiques publiques et sur les définitions données par la Convention européenne du paysage. Mais ces outils doivent être adaptés aux documents de planification qui restent des outils spécifiques de régulation de la production des territoires. Si la directive européenne sur l'évaluation environnementale s'inspire également des outils de l'évaluation des politiques publiques, il nous semble important de trouver une dimension interactive avec la Convention européenne du paysage pour prendre en compte l'avis des habitants.

Dans ce contexte et au stade actuel de la recherche, il nous semble possible d'évaluer la politique paysagère d'un document d'urbanisme sans la réduire à une analyse de type étude d'impact (Aznar, Candau et al., 2001).

L'intérêt de ce type d'évaluation sera d'autant plus grand que les politiques de paysage à venir comporteront des stratégies plus globales mais aussi plus proches des attentes des habitants, conformément aux objectifs de la Convention européenne du paysage.

Un des enseignements de cette démarche résidera dans l'analyse de l'articulation des prescriptions du SCOT avec les PLU pour réguler la destination des sols. C'est cette analyse spatiale qui permettra d'éviter une démarche trop théorique et de garder contact avec le terrain.

Cette dernière observation nous conduit à définir l'évaluation de la politique paysagère du schéma directeur (ou du SCOT) dans un ensemble plus large de la planification sur un territoire. C'est donc une analyse des rapports de gouvernance entre les élus, les maîtres d'oeuvre et le public que nous souhaitons mettre en oeuvre.

## Notes

1. Conseil de l'Europe, série des traités européens, n°176, Convention européenne du paysage de Florence, 20/10/2000, 10 p., [www.coe.int](http://www.coe.int), et décret n°2006-1643 du 20 décembre 2006 portant publication de la Convention européenne du paysage.

2. Pour en savoir plus, [cliquez ici](#).

3. *In Cinq Propositions pour une théorie du paysage*, Paris, Éditions Champ Vallon, 1994, p. 14.

4. Cf. art. L.121-4 et 5, L.122-10, L.300-2 du code de l'urbanisme.

5. Cf. art. 5.C. et 6.D. de la Convention du paysage.

6. Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat.

7. Pour en savoir plus, [cliquez ici](#).

8. Conseil de l'Europe, série des traités européens - n°176, *op.cit*

## Bibliographie

- Aznar, O. et Candau, J. et Guérin, M. et Michelin, Y. et Moquay, P. et Vandecandelaere, E., "*L'évaluation des politiques paysagères : entre dimension cognitive et normative*", Conférence: "L'évaluation à l'épreuve des territoires" (15 et 16 juin), 2001, SFE, 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, N° Spécial-Aménités rurales. Une nouvelle lecture des enjeux territoriaux, 2002, pp. 171-181.
- 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, 2004, pp. 345-354.
- Bion, J.-Y. et Moquay, P., "*Balises d'une démarche d'évaluation de politique publique*", CERTU, 2004, 125 p.
- Biffaud, S., "*Comment peut-on évaluer les effets d'une politique sur le paysage ?*" Actes du séminaire d'Albi « Politiques publiques paysages », 2000, pp. 47 à 52.
- Chevalier, P. et Dedeire, M., "*Les dynamiques rurales 30 ans après : entre intégration et périphérisation économique*", Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen, les politiques régionales mises à l'épreuve des faits, 2004, actes du XLème colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française du 1 au 3 septembre 25 p.
- Daucé P., "*L'évaluation des politiques communautaires de développement régional : enjeux, méthodes, résultats. L'exemple de l'objectif 5b en Bourgogne*", Revue d'économie régionale et urbaine, 3, 1998, pp. 379-394.
- 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.
- 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, 11 mai 2007.
- Fortin, M.J., "*Le paysage, cadre d'interprétation pour une société réflexive (pp. 17-27)*", Paysages: de la connaissance à l'action, Editions Quae, Versailles, 2007, p. 313.
- 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 des 1 au 3 septembre : Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen, les politiques régionales mises à l'épreuve des faits, 2004, 15 pgs.
- Luginbühl, Y., "*Conclusion*", Paysages: de la connaissance à l'action, Editions Quae, Versailles, 2007, pp. 277-284.
- Magnaghi, A., "*Le projet local*", ed. Architecture+Recherche/Mardaga, 2000, 123 p.
- Mermet, L. et Billé, R. et Berlan-Darqué, M. et Bemy, 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, La documentation française, 2005, pp. 92-103.
- Oliveira, R. et Dneboska, M. et Pinto Correia, T., "*De la perception du paysage à l'action paysagère. Le chemin est-il long?*" Paysages: de la connaissance à l'action, Editions Quae, Versailles, 2007, pp. 227-237.
- 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.
- Terrasson, D., "*Un tournant dans la recherche sur le paysage en France : contexte et apports du programme politiques publiques et paysages*", Nature Sciences Sociétés, vol. 14, 2006, 187-195 p.