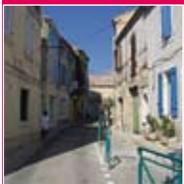


Le paysage comme fondement d'une politique de territoire

Expérience du Parc naturel régional des Alpilles



UN SERVICE





M É M E N T O N ° 8

Le paysage comme fondement d'une politique de territoire

Expérience du Parc
naturel régional des
Alpilles



Décembre 2009

Le paysage comme fondement d'une politique de territoire

Expérience du Parc naturel régional des Alpilles

Mémento élaboré à partir d'un comité de pilotage sur le terrain et de la quatrième conférence téléphonique du réseau sur une expérience de territoire qui a eu lieu le jeudi 2 juillet 2009 de 14 h 30 à 15 h 30. Il a été conçu et réalisé par Mathilde Kempf et Armelle Lagadec, sous la direction d'Yves Gorgeu, Mairie-conseils - Caisse des Dépôts et relu par le comité de pilotage et les intervenants.

Organisation du mémento :

- première partie : témoignage des intervenants :
 - . la directive paysagère,
 - . la retranscription de la directive ;
- deuxième partie : un regard sur ces expériences : les mécanismes qui ont permis l'émergence de ces projets ;
- troisième partie : les questions que ces expériences soulèvent.



PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION DES EXPÉRIENCES

Tous les textes de cette première partie (sauf les titres des chapitres) sont issus de la conférence téléphonique. Leur contenu correspond à la retranscription des propos tenus par les différents intervenants. Le nom et le titre de chacun d'entre eux sont mentionnés.

Crédits photographiques : directive paysages, Armelle Lagadec

LA DIRECTIVE PAYSAGES

Concertation et paysage au cœur des préoccupations du territoire des Alpilles

Pierre Santoire, maire de Mouriès, vice-président et président de la commission Aménagement du territoire du PNR des Alpilles

Le Parc naturel régional des Alpilles est un petit massif au nord du département des Bouches-du-Rhône. Il est l'une des composantes de l'arc de cercle que forment le Parc de Camargue, le Parc du Queyras, le Parc du Luberon et le Parc du Verdon.

Ce Parc existe depuis 2007 et comprend seize communes. Le dynamisme des maires de ces communes est très ancien. Ils se sont d'abord regroupés autour des problèmes des incendies de forêts, de la fréquentation touristique... Cela a généré une réflexion générale qui a abouti à la demande de labellisation en Parc naturel régional.

Parallèlement, il y a eu une prise de conscience très vive sur l'importance du paysage en tant que patrimoine commun de l'ensemble du territoire des Alpilles.

1 - la colline



Les structures paysagères

2 - les paysages naturels remarquables



La directive : objectifs et démarche

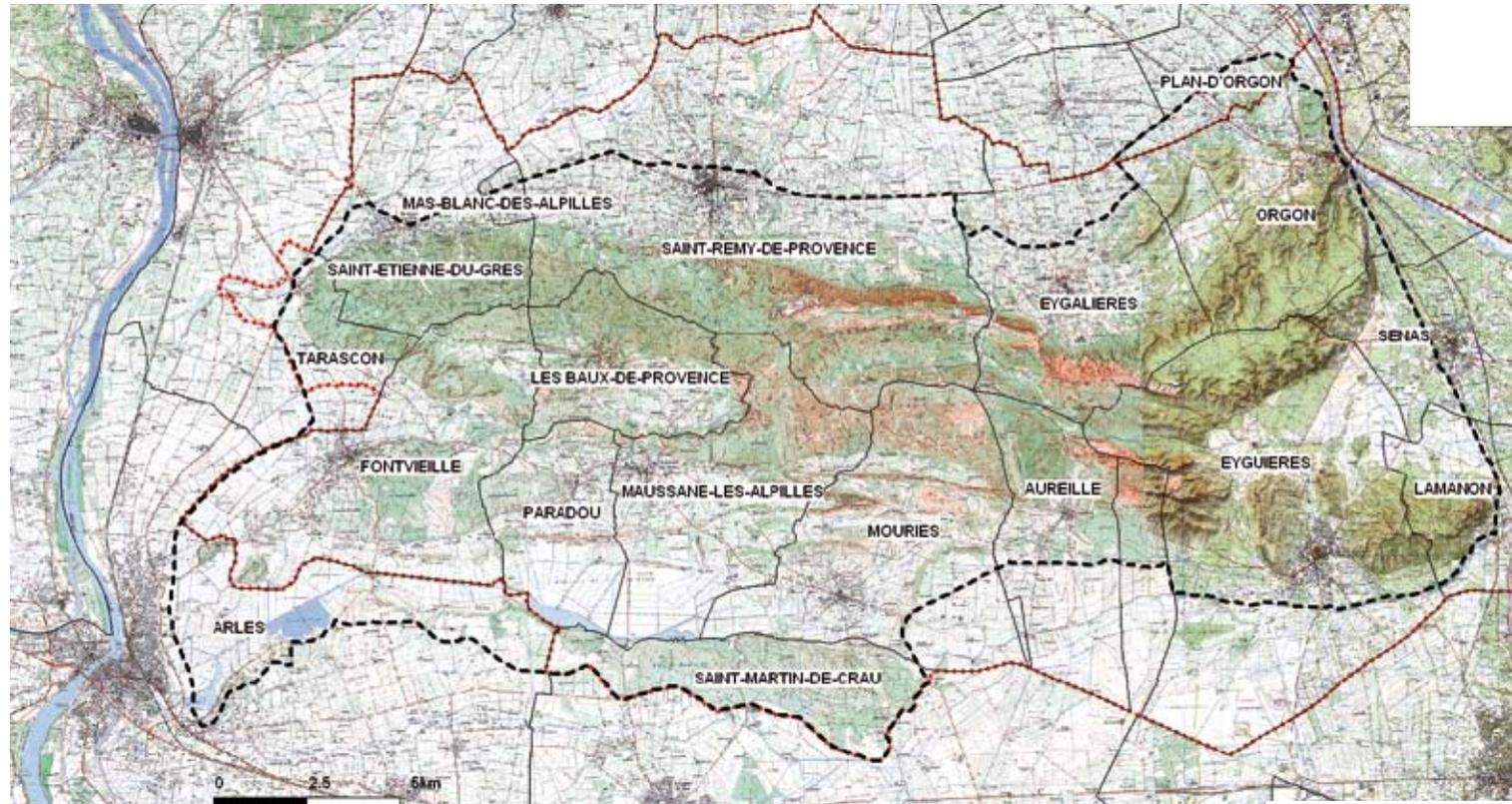
Jean Cabanel, chef de la Mission du paysage au ministère de l'Environnement au moment de la création de la directive

La directive des paysages a été prévue dans la première loi de 1993 spécifique au paysage. L'idée de la ministre de l'époque, Ségolène Royal, était d'avoir un outil fort pour lutter contre la dégradation des paysages de France qui ne cessait de croître.

La directive est un instrument d'État qui ne repose pas sur le droit au sol ni sur le zonage, comme les documents d'urbanisme. Il a pour but de protéger ce qui constitue l'armature essentielle d'un paysage : les structures paysagères, c'est à dire les terrasses de culture, les murs de pierres sèches, les bocages, les chemins... Il s'agissait avant tout de pouvoir déborder les limites administratives traditionnelles. Les directives peuvent s'étendre sur plusieurs départements ou régions, et même concerner deux Pays, ce qui a déjà été le cas.

Cet instrument a soulevé une opposition des parlementaires (de la majorité comme de l'opposition) car les directives allaient à l'encontre du principe de décentralisation. Il a fallu introduire dans la loi des procédures de concertation exigeantes qui ont fortement alourdi le dispositif. En même temps, cette concertation était nécessaire pour faire émerger et admettre un projet paysager à l'échelle d'une région.

Les Parcs naturels régionaux, qui ont été rénovés par cette même loi, devraient être, à mon sens, tous couverts par une directive paysagère. Ce sont des territoires qui doivent



— — — Périmètre de la directive paysagère des Alpilles

..... Périmètre du Parc naturel régional des Alpilles



montrer l'exemple en matière de paysage.

Il existe une obligation juridique forte dans une directive : elle s'impose à tous les documents d'urbanisme et elle est approuvée en Conseil d'État. Les documents établis aussi bien pour les Alpilles que pour la Salève (une autre directive paysages en Haute-Savoie) sont très clairs. Ils comportent des recommandations. En dehors de la directive, ces documents, par leur qualité, méritent d'être repris et développés en d'autres circonstances.

Les Alpilles, territoire pilote pour la directive

Pierre Sautoire

En 1995, l'État a souhaité que les Alpilles soient un site pilote pour élaborer la première directive paysages. Elle mettait en oeuvre un principe de concertation avec les élus et beaucoup d'autres acteurs : les maires des Alpilles travaillaient déjà au sein d'une structure CIGALES (conseil, information, gestion des Alpilles et des espaces sensibles) qui a associé dès le départ les élus, les acteurs locaux, les services de l'État, le monde associatif, les chambres consulaires (Chambre d'agriculture...).

La directive a été d'autant mieux menée que ce dynamisme entre les différentes communes existait déjà depuis plusieurs années. La concertation a démarré dès le début du projet et elle est devenue une culture.

3 - les réseaux hydrauliques



Les structures paysagères

4 - les haies brise-vent



5 - les cultures traditionnelles au sec



6 - les routes



Une bonne connaissance de l'outil sur le terrain

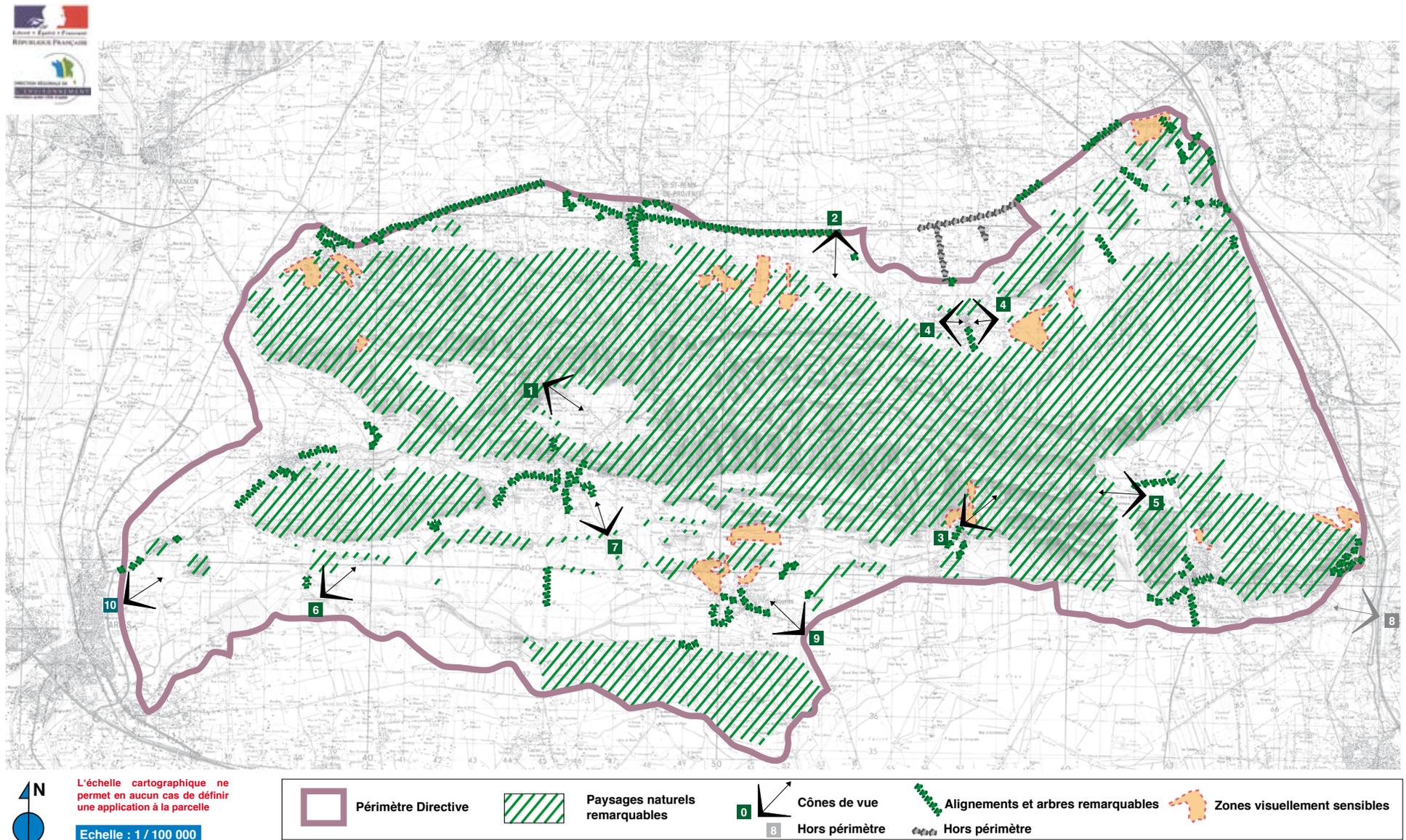
La directive est sortie en janvier 2007 et constitue l'un des piliers de la charte dans le domaine du paysage.

De nombreuses réunions de concertation ont eu lieu lors de l'élaboration de la charte. Dans chaque commune, un petit comité s'est créé pour le suivi de la charte, en plus des commissions institutionnelles d'élaboration. Le travail de communication s'est fait naturellement dans ce cadre.

Au niveau communal, tous les adjoints à l'urbanisme et tous les services d'urbanisme des petites communes indiquent systématiquement aux pétitionnaires qu'ils sont contraints de respecter la directive paysages. Beaucoup de communes travaillent aussi en collaboration avec le CAUE (conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement) des Bouches-du-Rhône. Par le bouche-à-oreille, peu de monde ignore encore cette directive paysages sur les Alpilles.



Directive de protection et de mise en valeur des paysages des Alpilles





Des liens consubstantiels entre la charte du Parc et la directive

Anne-Catherine Privat-Madelin, chargée de mission au PNR des Alpilles

La charte du Parc et la directive paysages se sont élaborées de façon concomitante. La DPA (directive paysagère des Alpilles) a été approuvée par décret en Conseil d'État le 4 janvier 2007. Le Parc a été créé en février 2007.

L'axe 3 de la charte reprend intégralement la directive paysages. Cette partie constitue le volet paysager de la charte du Parc. Cet axe a plusieurs objectifs :

- préserver et valoriser les paysages, avec deux sous-objectifs : préserver les structures paysagères formant l'identité des Alpilles et accompagner l'évolution des paysages. Il est important de voir que le paysage n'est pas considéré comme figé. L'idée est d'accompagner les communes dans leur développement et dans l'évolution des paysages sur les territoires communaux ;
- transmettre les témoignages de notre histoire inscrits dans la pierre ;
- sauvegarder et valoriser l'identité architecturale.

L'accompagnement des communes par le Parc sur les documents d'urbanisme

L'axe 10 de la charte est beaucoup plus centré sur les questions d'urbanisme. Le syndicat mixte du Parc est notamment chargé d'accompagner les communes dans l'élaboration de leur PLU.

7 - les alignements d'arbres



Les structures paysagères

8 - les villages et le patrimoine bâti



9 - les cônes de vue



10 - les chemins ruraux et les sentiers



Les communes doivent mettre leurs documents d'urbanisme en conformité avec la directive paysages d'ici 2010.

Dans ce cadre, le syndicat mixte doit mettre en place un système d'accompagnement pour aider les communes à transcrire cette directive paysages dans leur document d'urbanisme.

Une retranscription nécessaire de la directive dans les documents d'urbanisme

Pierre Sautoire

Une fois que la directive paysages s'applique, notamment dans ses orientations et ses principes généraux, elle est opposable à l'occupation des sols quand un PLU ne l'intègre pas. Lorsqu'elle est retranscrite dans le PLU de la commune, il n'y a plus ni interprétation ni discussion.

La directive en elle-même est insuffisante dans les moyens qu'elle donne pour être appliquée et ouvre une source de contentieux à mon sens relativement importante.

L'outil de retranscription qui a été développé est de nature à nous aider pour faciliter son application.

1 LA RETRANSCRIPTION DE LA DIRECTIVE

Un outil pour transcrire la directive dans les documents d'urbanisme

Pierre Santoire

Dès sa publication, la directive paysages est devenue un document directement opposable au document d'occupation des sols des différentes communes, puisqu'il s'agit d'un document de l'État. Des difficultés d'application sur le terrain ont émergé, notamment dans l'instruction des permis de construire. Cela était essentiellement dû à une différence d'échelle cartographique entre la directive paysages et les PLU.

À partir de ces réflexions et de ces difficultés d'application au quotidien, le syndicat du Parc a souhaité missionner un cabinet d'études pour traduire dans les documents communaux cette directive paysages. Le cabinet AKENE, représenté par Corinne Corbier, paysagiste, a été retenu.

La directive comporte deux facettes : l'une très réglementaire et l'autre plus incitative, avec des recommandations. La mission donnée au cabinet d'études devait nous permettre de résoudre ces deux problèmes : la traduction dans les documents d'urbanisme de ce qui était obligatoire et la transcription des recommandations, facultatives mais fortement incitatives.

À travers cette étude, il s'agissait d'élaborer un guide pour nous permettre d'appliquer et de mieux comprendre la directive paysages et de trouver une boîte à outils nous facilitant la transcription, dans les documents locaux, d'un document d'État à la fois très précis et un peu généraliste. Cela pouvait aussi créer un tremplin pour aller au-delà de la directive paysages sur des zones qui n'étaient pas concernées.

Une équipe d'étude pluridisciplinaire

Corinne Corbier, paysagiste AKENE

L'équipe se compose d'un paysagiste, d'un urbaniste et enseignant en urbanisme à l'Institut d'aménagement régional d'Aix-en-Provence. Pour conforter l'équipe sur des points très précis d'application et de transcription, un enseignant en droit de l'urbanisme à la faculté d'Aix-en-Provence a également été sollicité.

Les deux premiers mois de mission ont été très pragmatiques, avec trois méthodes de travail (exposées ci-après).





Méthode de travail : 1. l'instruction des permis de construire

Tout d'abord, cinq permis de construire nous ont été soumis pour que nous donnions notre avis sur leur instruction. La directive paysagère est en effet directement opposable aux autorisations d'occupation des sols si le PLU est incompatible avec ses dispositifs. Cela signifie que presque toutes les communes du Parc, qui n'avaient pas engagé leur PLU, n'avaient pas de document parfaitement compatible avec la directive.

Au jour le jour, les permis de construire ont été étudiés et leur compatibilité avec la directive vérifiée. Les permis qui nous ont été soumis ont tout de suite fait émerger des problèmes de zonages. Le document graphique de la directive en référence est à l'échelle du 1/50 000^e : il est impensable de l'agrandir et de venir reporter ou calquer un périmètre à l'échelle cadastrale. La directive fait des préconisations, indique une philosophie et ensuite un travail est nécessaire pour repositionner les informations à l'échelle cadastrale de façon claire, précise et argumentée.

Méthode de travail : 2. la compatibilité avec le PLU à partir d'une commune-test

La directive comporte huit points d'orientation importants à retranscrire dans les PLU pour assurer la compatibilité. Nous les avons étudiés chacun de façon autonome et très concrète en nous mettant à la place d'un bureau d'études missionné pour l'élaboration d'un PLU.

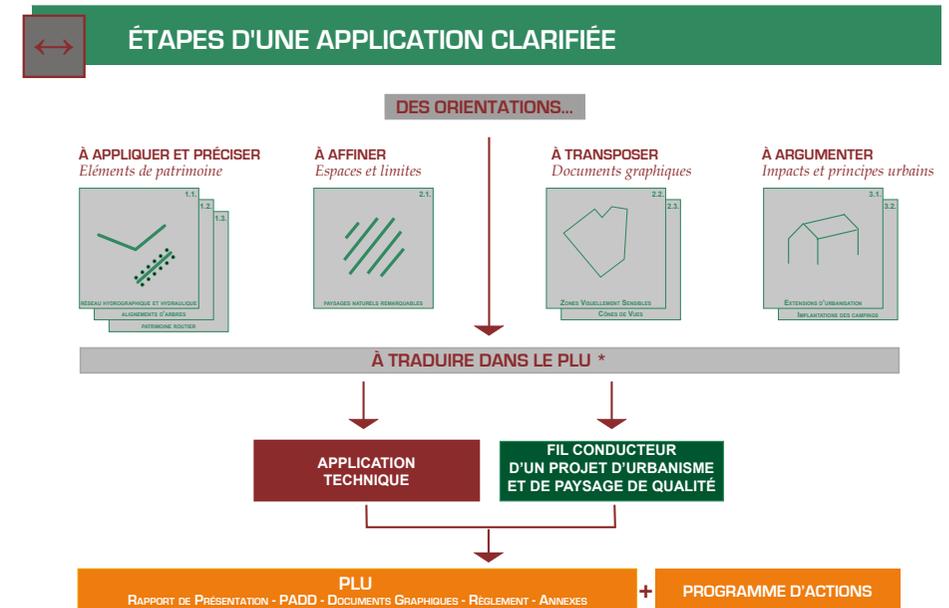
Ce travail a été fait sur une commune-test. Afin de vérifier qu'il était représentatif et qu'il était possible d'en déduire des règles assez uniformes à l'échelle du massif, nous avons sillonné presque tout le territoire. C'est un travail précis à l'échelle communale, mais avec une vérification d'ensemble.

Méthode de travail : 3. des entretiens avec les acteurs autour de la directive

Le troisième volet a consisté en une série d'entretiens et de rendez-vous, d'abord avec les élus du massif, ensuite avec des représentants de l'administration, du CAUE, du SDAP (service départemental de l'architecture et du patrimoine), des représentants d'associations du monde agricole, etc.

Ces entretiens ont été très utiles pour identifier les difficultés d'application. Il a été important de revenir sur l'origine de la directive. Comment ce document a été élaboré ? Comment a-t-il été concerté ? Quels sont les messages qu'il porte ?...

Tout ce travail de concertation a induit le premier chapitre du guide.



* Le POS et par extension le PLU doivent être compatibles avec la DPA (L 350-1 Code de l'environnement). «La DPA est directement opposable aux autorisations d'occupation des sols si le PLU est incompatible avec ses dispositions. Le PLU doit en respecter l'esprit, faciliter et ne pas compromettre la mise en oeuvre de ses principes» (C.E. 5 mars 1991, 349324)



La composition du guide

Le document, d'environ cinquante pages avec les annexes, se divise en trois grands chapitres.

Le premier aborde la directive pour expliquer comment se compose le document, l'organisation de la concertation, les orientations et les recommandations.

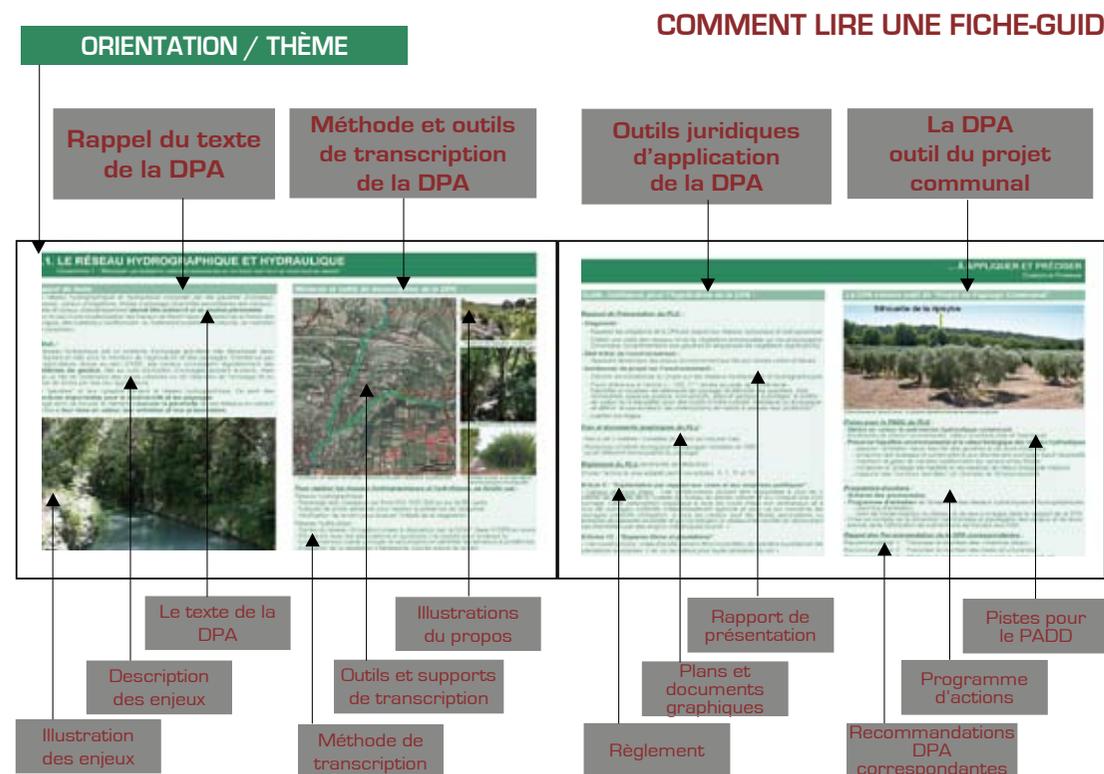
Le deuxième chapitre revient sur chacun des huit points d'orientation, de façon très didactique. La mise en page a été conçue sur deux pages en vis-à-vis, sous forme de quatre colonnes.

Nous avons cherché à mettre en avant une application intelligente de la directive qui apporte des recommandations pour construire un projet communal et pour faciliter la mise en place d'un urbanisme durable à l'échelle des communes.

Le troisième chapitre du guide d'application donne des pistes très concrètes, notamment pour les communes. Par exemple, sur le profil des équipes à consulter pour mettre en œuvre le PLU : l'urbaniste doit avoir des compétences en urbanisme, mais aussi en matière de paysage, d'architecture, d'environnement et de système d'information géographique. La maîtrise de l'outil informatique de la cartographie est primordiale pour une transcription correcte et argumentée, performante et rapide.

Des pistes ont également été données pour que cette directive soit un tremplin pour développer une culture du paysage au sens très large permettant notamment de créer un prix du paysage à l'échelle du massif, une banque de données cartographiques, des références, etc.

TRADUIRE LES ORIENTATIONS et ENRICHIR LE PROJET COMMUNAL





Extrait d'une fiche du guide technique d'accompagnement des communes



2.2. LES ZONES VISUELLEMENT SENSIBLES (ZVS)

ORIENTATION 2 : PROTÉGER L'ASPECT NATUREL DU MASSIF ET LES ESPACES OUVERTS EMBLÉMATIQUES DES PIÉMONTS

Rappel du texte

« Dans les zones visuellement sensibles (ZVS) cartographiées, les PLU ou les documents d'urbanisme en tenant lieu interdiront les constructions nouvelles non directement liées à l'exploitation agricole. Pour les bâtiments agricoles et leurs extensions, le respect de l'équilibre des paysages devra être observé. »

Enjeux :

Une série de Zones Visuellement Sensibles (ZVS) pour la **découverte et les vues lointaines sur le massif des Alpilles** a été repérée dans la DPA. Dans ces ZVS, tout développement non maîtrisé de l'urbanisation nuit à l'image et à l'équilibre patrimonial, environnemental et paysager du massif, ce qui peut déjà être constaté dans certaines d'entre-elles qui ont subi, depuis leur définition il y a quatorze ans, des développements urbains anarchiques.

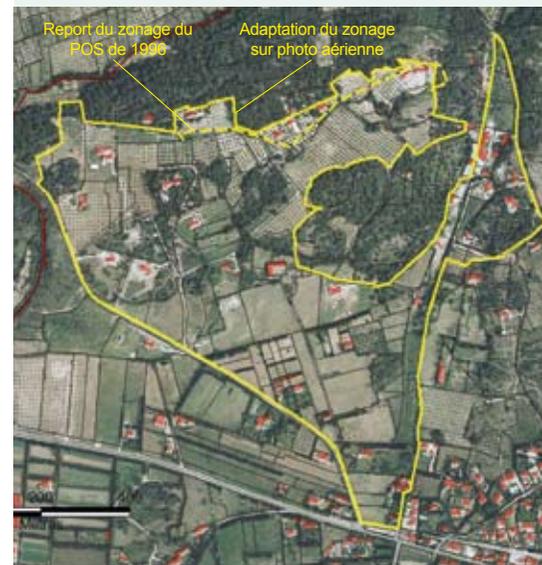
« Le respect de l'équilibre des paysages » fait référence à des notions d'échelle et de structures paysagères qui doivent être respectées lors de la conception et de l'implantation de nouveaux projets pour lesquels des professionnels, paysagiste et architecte sont vivement recommandés.

L'objectif est de **ne pas concurrencer la perception majestueuse du massif avec des aménagements mal positionnés ou mal dimensionnés** qui remettraient en cause la vue, la lisibilité, l'harmonie ou l'esprit des lieux.



Exemple de zone visuellement sensible déjà touchée par l'extension de l'urbanisation

Méthode et outils de transcription de la DPA



Transcription à l'échelle communale (1 / 2 000)



Pièces graphiques de la DPA

POS-1996

Pour préciser les limites des Zones Visuellement Sensibles, se fonder sur :

- Les « Pièces Graphiques » de la DPA
- Les POS existants lors de la définition des zonages de la DPA (1995 / 1996) : limites souvent calées sur les limites de zones NB de piémont ou de certaines zones très perçues (NC, NA)
- Une vérification et une interprétation de photo aérienne d'après :
 - L'occupation du sol : espaces naturels et agrestes, (pelouse, lande, garrigue, boisement, verger d'olivier, vigne ou prairie),
 - Les trames spatiales qui forment une limite nette (route, chemin, canaux ...).

Report des périmètres de ZVS sur les plans de zonage des PLU :

- Zonage Avs lorsque l'occupation du sol est agricole,
- Zonage Nvs lorsque l'occupation du sol est naturelle.



Orientation réglementaire À TRANSPOSER

DANS LES DOCUMENTS GRAPHIQUES



Documents opposables pour l'application de la DPA

Rapport de Présentation du PLU :

Diagnostic :

- Rappeler les enjeux des ZVS inscrits dans la DPA,
- Faire une carte de synthèse des ZVS.

Etat initial de l'environnement :

- Faire le point sur les ZVS, rappeler le texte et les obligations relatives à la DPA.

Incidences du projet sur l'environnement :

- Description des incidences du projet sur les ZVS,
- Expliquer et justifier le choix des règles.

Plan et documents graphiques du PLU :

Nota : Les zones N et A concernées par les Zones Visuellement Sensibles de la DPA sont respectivement indicés Nvs et Avs.

Zonage Avs sur les espaces agricoles + zonage Nvs sur les espaces naturels

Règlement du PLU (exemples de rédaction) :

Dans les zones Nvs, toute construction nouvelle est interdite.

Dans ces zones, les abris légers non pérennes et démontables, relatifs aux activités de pastoralisme, sont autorisés.

Les piscines nouvelles, considérées comme constructions ne sont pas autorisées dans ces zones, mais l'amélioration des piscines existantes est possible dans un souci de meilleure intégration (densification de végétation, essences locales, choix de couleur verte ou bleu sombre).

Dans les zones Ap, toute construction nouvelle non directement nécessaire à l'exploitation agricole sera interdite. Pour les bâtiments agricoles et leurs extensions, le respect de l'équilibre des paysages devra être observé et la démonstration de non atteinte à l'équilibre du paysage existant devra être faite.

« Le respect de l'équilibre des paysages » fait référence à des notions d'échelle et de structures paysagères qui doivent être respectées lors de la conception et de l'implantation de nouveaux projets pour lesquels des professionnels, paysagiste et architecte sont recommandés. L'objectif est de ne pas concurrencer la perception majestueuse du massif avec des aménagements mal positionnés ou mal dimensionnés qui remettraient en cause la vue, la lisibilité, l'harmonie ou l'esprit des lieux.

Les 'Campings à la Ferme' sont autorisés à proximité immédiate de la ferme ou des bâtiments d'exploitation.

Dans les zones Avs et Nvs sont interdits les équipements de type carrières, antennes relais, éoliennes, lignes THT, centrales photovoltaïques au sol, comme leurs équipements techniques d'accompagnement.

Article 11 : "Aspect extérieur" des constructions dans les zones agricoles sensibles :

« Les constructions, par leur situation, leurs dimensions et leur aspect extérieur ne doivent pas porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, à l'équilibre des paysages naturels ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales sur le massif.

Les bâtiments fonctionnels et les logements, strictement nécessaires à l'exploitation agricole, devront s'organiser en un volume compact, sauf impossibilité majeure.

Les travaux de terrassements, nécessaires à l'aménagement des terrains et à la construction des bâtiments, seront limités au strict nécessaire. Chaque fois que cela sera possible, le terrain sera laissé à l'état naturel dans le respect des terrasses en pierres sèches. (...).»

La DPA comme outil de "Projet de Paysage Communal"

Diagnostic :

S'assurer que tous les espaces qui méritent de l'être sont bien inventoriés au titre des "Zones Visuellement Sensibles" de la DPA; à défaut les inventorier de façon spécifique.

Pistes pour le PADD du PLU :

Créer l'image d'une commune proche de la nature

- Conserver les structures végétales préexistantes (haies de cyprès),
- Maintenir l'agriculture traditionnelle, vecteur d'identité en pied de massif

Contenir l'étalement urbain

- Limiter les extensions d'urbanisation autour des bourgs et hameaux existants.

Programme d'actions possible :

Actions pédagogiques auprès des habitants et des élus

pour expliquer les enjeux de la DPA en matière de Zones Visuellement Sensibles

Rappel des Recommandations de la DPA correspondantes :

Recommandation 2 :

"Favoriser le maintien des haies structurantes"

Recommandation 5 :

"Favoriser le maintien des cultures traditionnelles au sec"

Recommandation 7 :

"Maîtriser le développement du bâti"

Recommandation 9 :

"Minimiser l'impact des réseaux et de la publicité"

Recommandation 10 :

"Valoriser le patrimoine historique"



La définition de critères pour changer d'échelle de cartographie

La transcription et le passage d'une échelle à une autre (de la carte de la directive à l'échelle plus précise de la cartographie des documents d'urbanisme) étaient parmi les questions les plus importantes de la traduction de la directive paysagère des Alpilles, en particulier en ce qui concerne l'orientation sur les paysages naturels remarquables.

La directive indique par de grandes hachures le cœur du massif et les collines périphériques identifiées comme paysages naturels remarquables. Nous avons reprécisé des critères tangibles pour faire un travail d'analyse et établir un périmètre à l'échelle cadastrale.

Le premier critère est la topographie : à partir de quel moment passe-t-on de la partie plaine au piémont ou au massif ?

Le deuxième critère est l'occupation du sol : milieu naturel, garrigue, milieu agricole exploité, etc.

Le troisième critère correspond à ce que l'on appelle des structures paysagères : certaines haies, des chemins, un parcellaire cadastral particulier...

Ces différents éléments sont ensuite étudiés sur le terrain en termes d'ambiance, de scénographie d'approche. Un périmètre peut alors être défini à l'échelle cadastrale.

Toutes les orientations ne nécessitent pas ce travail. Certaines ont été définies dans des pièces annexes à l'échelle du 1/25 000^e. Ce sont des loupes qui permettent le changement d'échelle assez facilement. C'est par exemple le cas des grands alignements ou des arbres remarquables déjà recensés.

Cela n'empêche pas de réaliser un travail de terrain. L'élaboration de la directive a commencé en 1995, il y a quatorze ans. Il est important de vérifier certains éléments : l'alignement existe-t-il toujours ? Est-il en bon état sanitaire ? etc.

La retranscription des cônes visuellement sensibles

Un point particulier de transcription concernait les zones visuellement sensibles. Dans l'esprit de la directive, elles correspondaient à des zones de transition entre les cœurs d'agglomération, les cœurs de villages et un réseau de massifs. En 1995/96, ces secteurs étaient souvent classés dans les POS en zones 1B.

Il existe dix ou douze cônes de vue à l'échelle du massif. En tant que paysagiste, j'avais beaucoup de mal à les appréhender parce qu'ils sont de nature paysagère très diverse. Certains sont à vue dominante et panoramique, d'autres sont à niveau ; l'ampleur ou la profondeur du champ visuel est parfois d'un ou deux kilomètres, d'autres fois de dix kilomètres ; certains sont des stations, d'autres sont des plages de perception visuelle telles que des linéaires de routes départementales avec une scénographie particulière. En termes de traduction, pour préserver ces cônes de vue, il suffit de préserver les premiers plans visuels, leur nature et leur qualité. En effet, les seconds plans et les arrière-plans correspondent à des paysages naturels remarquables, à des zones visuellement sensibles, etc. La préservation des premiers plans est relativement facile à définir à l'échelle cadastrale et à transcrire dans le règlement.





La méthode de travail pour la définition des périmètres dans les PLU

Partir sur le terrain n'est pas la première démarche à faire pour établir cette retranscription à l'échelle cadastrale. Il faut d'abord effectuer un travail de cartographie et d'analyse. Nous disposons à l'heure actuelle d'outils performants, avec les orthophotoplans, les BD carto (base de données cartographiques) et BD ORTHO (base de données orthophotographiques), les parcellaires numériques. Par interprétation cartographique, il est possible de repérer des changements d'occupation des sols, du parcellaire, des chemins existants... qui pourraient être des points d'accroche et d'argumentaire pour la délimitation précise du périmètre des zonages.

C'est un travail à faire en bureau qui permet de gagner beaucoup de temps par la suite. Sur le terrain, on ne dessine plus. On vient déjà avec une certaine image pour vérifier des choses. Le paysagiste va travailler davantage en termes de relations visuelles, d'ambiance, de scénographie d'approche.

Une fois les critères retenus, un périmètre est proposé à la commune. Il reste ensuite un travail à réaliser avec les personnes associées et une concertation à mener avec les services de l'État.

Un trio doit se mettre en place : le paysagiste, la commune qui construit le PLU et l'administration en charge de veiller à la bonne application de la directive. Dans le territoire, il existe des éléments identifiant le paysage vraiment tangibles qui ne sont pas remis en cause. Il est important de revenir aux fondements de la directive, de s'appuyer sur les structures paysagères.



Des recommandations pour la gestion paysagère et environnementale

Les orientations et les recommandations englobent les notions de préservation du patrimoine existant et de dynamique. Dans les recommandations, on trouve des cahiers de gestion paysagère et environnementale. On rejoint le projet et le développement communal.

Par exemple, un des points de la première orientation concerne les alignements d'arbres. Un certain nombre d'alignements sont pointés dans la directive : ils doivent être protégés. Les recommandations de la directive prennent le relais avec la mise en place d'une politique de renouvellement des plantations, dans une logique de dynamique. Cette approche est aussi valable pour la gestion des ruisseaux et de leurs abords.

Des paysages en évolution

Pierre Santoire

Lorsqu'on prend en compte les éléments structurants, l'évolution des paysages est possible. Les Alpilles des années 1980 étaient très boisées de pins ; depuis les incendies des années 1980, il y a davantage de rochers que de forêts. Les paysages évoluent, la végétation regagne ses droits et d'autres éléments interviennent.

En se basant sur les éléments structurants - chez nous ce sont les réseaux d'eau, les ruisseaux, les fossés, les petites routes... - nous avons des points de repère qui ne changent pas.

Nous mettons actuellement en place un observatoire des paysages dans le but de suivre leur évolution et de mieux les accompagner.

Garantir la pérennité des paysages

Jean Cabanel

La directive porte sur les structures paysagères. Il faut en mesurer le résultat positif. En allant sur le site des Alpilles, nous pouvons voir que la dimension des routes et des chemins est sauvegardée ; des cônes de vue ont empêché la construction de maisons qui auraient détruit complètement un paysage...

Il convient de développer l'idée de cette armature paysagère qui constitue les éléments assurant la composition des paysages. Cela crée un cadre que les documents d'urbanisme doivent respecter.

Lorsqu'on parle de directive paysagère, il ne faut pas retomber dans le mécanisme des secteurs sauvegardés et des sites protégés. Les directives s'inscrivent dans une démarche positive de valorisation des structures paysagères, elles s'étendent à des paysages ordinaires, elles s'accompagnent de recommandations concrètes de gestion. Ce n'est pas de la même nature.

Ces aspects permettront d'assurer la sauvegarde des paysages d'une manière durable, parce que c'est un document très fort qui s'impose, même si les maires ou les chefs de service changent. L'impact est très concret sur les éléments les plus marquants des paysages.

Une utilisation de cette démarche pour travailler sur les trames verte et bleue

Régis Ambroise, chargé de mission paysage au ministère de l'Agriculture et de la pêche

Souvent, la définition des trames vertes et bleues est managée par le milieu environnementaliste qui intègre les logiques des flux de la faune et de la flore. Or, à l'échelle d'un territoire, une grande partie de ces trames est le résultat du travail de l'homme. La notion même de structure paysagère devrait être beaucoup plus utilisée pour nourrir les réflexions sur les trames verte et bleue.

Les Parcs, qui ont l'habitude de travailler sur les structures paysagères, auraient intérêt à relier les approches paysagères mises en œuvre dans les directives ou dans les chartes paysagères à la réflexion sur les trames verte ou bleue. Elles comportent l'intégration des éléments de l'histoire et de la géographie des lieux, liés à la présence des hommes et de leurs projets. Ces éléments influent sur la spécificité naturelle des territoires.

Le travail qui a été fait sur les paysages, notamment dans les Parcs, devrait être transmis aux spécialistes environnementalistes en charge de la réalisation des trames, qui souvent ne le connaissent pas ou s'appuient sur d'autres registres de pensée.

2

DEUXIÈME PARTIE : UN REGARD SUR CES EXPÉRIENCES - LES MÉCANISMES QUI ONT PERMIS L'ÉMERGENCE DU PROJET

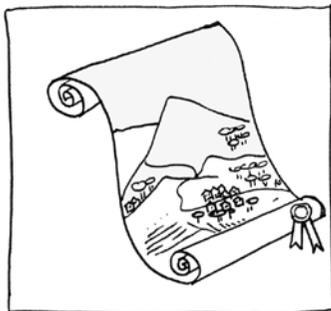
L'objectif n'est pas de reproduire telle quelle cette expérience. Chaque contexte est unique et chaque réponse doit l'être. Cependant, il est possible de dégager des logiques, des enchaînements, des méthodes, qui peuvent devenir reproductibles. Ce sont plutôt ces mécanismes que nous vous proposons de mettre en avant, afin de jeter un pont vers d'autres territoires et d'autres pratiques.

Une entrée juridique pour travailler sur le paysage

La directive paysages est le seul outil juridique qui permette d'avoir une action sur le territoire au travers du paysage et qui lui donne un rôle premier.

Cet outil permet par ailleurs au paysage de structurer les documents d'urbanisme. Les approches agricole, économique, culturelle, sociale, bâtie, etc., sont envisagées conjointement. Il s'agit alors de déterminer la façon dont on peut travailler sur un projet d'urbanisme et de paysage en s'appuyant sur les caractéristiques fortes du territoire.

la loi au service du paysage

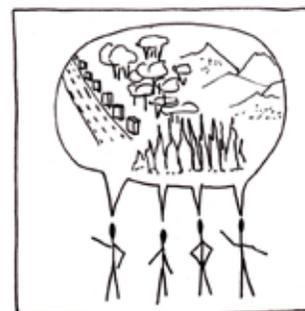


Une connaissance fine et partagée de la structure des paysages

Cette démarche permet de bien identifier les éléments et structures du paysage qui le rendent unique et qui ont une valeur partagée.

Ces structures ont des durées de vie très différentes : de l'ordre du siècle, de la décennie, de la saison... La richesse des projets vient de la prise en compte conjointe de ces éléments. Cela peut se retranscrire dans toutes les politiques qui touchent au territoire, à différentes échelles : documents d'urbanisme, permis de construire, trames vertes et bleues, plans de déplacements, projets de développement urbains, etc.

une culture commune autour du paysage



Le respect des projets communaux avec une cohérence à l'échelle du territoire

Le guide de traduction et d'interprétation de la directive, réalisé avec l'ensemble des acteurs et des partenaires, permet de porter un regard constructif et cohérent sur tout le territoire. Il facilite une appropriation locale, ne fige pas le développement des collectivités car elles doivent construire leur projet avec cet outil.

Cela garantit par ailleurs la mise en œuvre de la directive et assure la compatibilité avec la charte du Parc qui a repris l'intégralité du contenu de la directive.

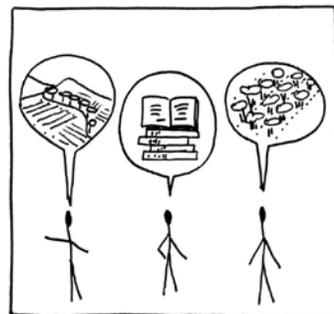
Une démarche qui peut nourrir la réflexion d'autres territoires

La construction du guide d'interprétation et de sensibilisation peut intéresser tous les territoires (même ceux qui ne disposent pas de l'outil directive paysages), par exemple les territoires engagés dans des plans de paysage ou des chartes paysagères, car le guide met clairement en avant l'imbrication des outils et des échelles. Il donne une illustration concrète de la retranscription d'une démarche paysagère portée à l'échelle d'un territoire dans les projets communaux ou privés.

une responsabilisation des collectivités dans un projet global



une expérience pilote comme support de formation



Un outil de lutte contre la banalisation des paysages

Le territoire du PNR des Alpilles est d'une qualité paysagère, environnementale, agricole... exceptionnelle, tout en étant cerné par de très importantes agglomérations (Arles, Salon-de-Provence, Cavaillon, Avignon, Tarascon, Marseille, Nîmes).

La directive envisagée conjointement avec la politique et l'action du Parc montre qu'il est possible de lutter contre la banalisation des paysages et l'étalement urbain si on se dote d'outils efficaces et complémentaires agissant sur les volets juridique, opérationnel et de sensibilisation.

Une tendance actuelle forte

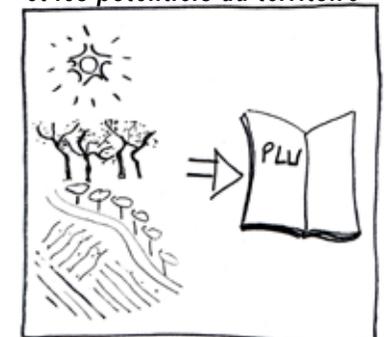
Le contexte actuel - le Grenelle de l'Environnement par exemple - impose de prendre davantage en compte ce qui caractérise le potentiel et les ressources des territoires dans les documents d'urbanisme.

Cette évolution incite à tirer des leçons de l'expérience menée dans les Alpilles pour orienter les travaux en matière d'élaboration de documents d'urbanisme.

un développement du territoire basé sur la spécificité du paysage



s'appuyer sur les ressources et les potentiels du territoire



3

TROISIÈME PARTIE : LES QUESTIONS QUE CES EXPÉRIENCES SOULÈVENT

À la lumière de cette expérience, plusieurs types de questions émergent :

- soit parce qu'elle apporte une réponse originale et efficace, mais peu répandue.

On peut se demander pourquoi cela ne se passe pas de cette façon dans d'autres territoires confrontés aux mêmes problématiques. Il s'agit alors de comprendre les raisons de ces différences et comment y remédier.

- soit parce que les réponses apportées soulèvent des interrogations d'ordre général qui peuvent aussi concerner d'autres territoires.

Voici donc quelques questions que nous soumettons au débat et à la réflexion. Si vous souhaitez proposer des éléments de réponse, de réflexion ou si vous avez d'autres questions à proposer, rendez-vous sur le site Internet du réseau, dans la rubrique « Discussions ».

Une ingénierie mobilisée pour les documents d'urbanisme

Pour élaborer des documents d'urbanisme de qualité, il est essentiel de mobiliser des compétences variées et de prendre le temps de s'intéresser aux spécificités de chaque territoire.

Le PNR des Alpilles a intégré cette dimension en demandant à ce que les équipes soient pluridisciplinaires pour l'élaboration des documents d'urbanisme, avec un appui technique du PNR. Cela impliquera un coût supérieur de ces documents par rapport à ce qui se pratique dans la majorité des cas. Des compétences ont par ailleurs été mobilisées auprès des partenaires (CAUE, DDE...) à différentes échelles.

Toutes les démarches préalables d'analyse, de concertation et de compréhension de la structure du paysage et du territoire rendent évidentes cette attention portée aux documents d'urbanisme et peut-être que ce coût plus important sera accepté plus facilement.

Mais dans les territoires qui n'ont pas mis en œuvre ces préalables, le coût des documents d'urbanisme devrait être encore supérieur pour identifier les structures paysagères et construire les documents d'urbanisme en conséquence. Comment faire accepter cette charge ?

Le temps de réalisation de ces outils et la permanence sur le territoire

La directive a mis beaucoup de temps à être aboutie ; elle a par ailleurs nécessité par la suite l'élaboration d'un guide d'interprétation pour son application dans les outils et démarches quotidiennes. Cela représente beaucoup d'énergie et de temps.

Parallèlement, ces démarches ont permis de créer une connaissance très fine du territoire et une appropriation des questions liées au paysage, avec un partage de valeurs et la définition d'une culture commune du territoire. Cela permet de fonder l'aménagement et l'avenir du territoire à long terme, au-delà du temps du PLU. Finalement, en envisageant cette démarche sous cet angle, le temps de réalisation est-il si long ?

Si une même démarche devait être mise en œuvre sur un autre territoire, cette expérience permettrait-elle d'aller plus vite par la suite et d'intégrer directement les outils de retranscription ?

Une démarche similaire sur d'autres types de territoires ?

Ne serait-il pas intéressant de multiplier cette démarche de connaissance et d'analyse du paysage sur le long terme, sur des territoires plus dégradés et/ou urbanisés, en définissant les invariants, les structures majeures du paysage et en intégrant une visée réglementaire et opérationnelle ?

L'approche serait différente et il s'agirait de travailler sur une vision positive à recréer sur un site qui n'en a plus. Le travail ne porterait plus seulement sur la protection de ce qui a été préservé mais aussi sur la revalorisation de ce qui a été perdu.

Remerciements

*Pierre Santoire, maire de Mouriès, vice-président du PNR des Alpilles, président de la commission Aménagement,
Catherine Levraud, première vice-présidente du PNR des Alpilles, conseillère régionale,
Jean Cabanel, chef de la Mission du paysage au ministère de l'Environnement au moment de la création de la directive,
Éric Blot, directeur adjoint du PNR des Alpilles, Anne-Catherine Privat-Madelin, chargée de mission au PNR des Alpilles,
Corinne Corbier, paysagiste AKENE, Michel Chiappero, urbaniste,
ainsi que l'ensemble des participants à la conférence téléphonique.*

Pour en savoir plus

Le site du PNR des Alpilles : <http://www.parc-alpilles.fr/>

Le site du réseau : <http://www.mairieconseilspaysage.net> dans la rubrique Expériences du réseau « le paysage comme fondement d'une politique de territoire » et dans la rubrique Vie du réseau « Conf. tél. 02/07/2009 » pour des documents autour de l'expérience présentée, dans la rubrique Territoires, Sud-Est pour les contacts et les coordonnées des intervenants.

Contacts

Armelle Lagadec et Mathilde Kempf
Architectes urbanistes mandatées par Mairie-conseils pour animer le réseau de territoires « Paysage rural : vers un urbanisme durable »

Tél. Armelle Lagadec : 06 62 37 55 36
Tél. Mathilde Kempf : 03 70 99 50 99
reseauterritoires@mairieconseilspaysage.net
www.mairieconseilspaysage.net

Mairie-conseils - Caisse des Dépôts : 01 58 50 75 75
www.mairieconseils.net

Mémentos déjà réalisés

(version imprimée à commander gratuitement auprès de Mairie-conseils, version pdf téléchargeable sur la page d'accueil du site du réseau)

Mémento N°1 : Un projet de village qui s'appuie sur une politique foncière volontaire et sur la concertation (Ain) - Réf. E106

Expérience de la commune de Treffort-Cuisiat et de la communauté de communes de Treffort-en-Revermont - février 2008

Mémento N°2 : La charte paysagère et environnementale des Costières de Nîmes (Gard) - Réf E107

Expérience de la communauté d'agglomération Nîmes Métropole, en partenariat avec le syndicat de l'AOC Costières de Nîmes et l'Agence d'urbanisme et de développement des régions Nîmoise et Alésienne - mai 2008

Mémento N°3 : Greffes urbaines en Vauvage (Gard) - Réf E108

Expérience de la communauté d'agglomération Nîmes Métropole, en partenariat avec l'Agence d'urbanisme et de développement des régions Nîmoise et Alésienne, l'Université Paul Valéry Montpellier III et l'École nationale supérieure d'architecture de Montpellier - mai 2008

Mémento N°4 : Un lotissement innovant à Sainte-Croix-aux-Mines (Haut-Rhin) - Réf : E124

Expérience de la commune de Sainte-Croix-aux-Mines, en partenariat avec le PNR des Ballons des Vosges, le CAUE 68, la SEMHA, le département du Haut-Rhin et la région Alsace - octobre 2008

Mémento N°5 : Une politique diversifiée de développement durable (Haut-Rhin) Réf : E125

Expérience de la commune de Kaysersberg et de la communauté de communes de la Vallée de Kaysersberg - octobre 2008

Mémento N°6 : Une politique intercommunale d'urbanisme issue d'un projet partagé (Landes et Gironde) - Réf E130

Expérience du Pays des Landes de Gascogne - décembre 2008

Mémento N°7 : La requalification d'un site industriel et patrimonial en friche à Wesserling (Haut-Rhin) - Réf E131

Expérience de la communauté de communes de la Vallée de Saint-Amarin - octobre 2008

Mémento N°8 : Le paysage comme fondement d'une politique de territoire (Bouches-du-Rhône) - Réf E132

Expérience du PNR des Alpilles - juillet 2009

Mémentos à venir

- Territoires d'enseignements - Coopération entre territoires, écoles supérieures et universités (Savoie et Haute-Savoie)

Rencontre du réseau sur la base de l'expérience du PNR du Massif des Bauges et de l'École d'architecture de Nancy - mai 2009

- Penser le territoire par le partage (Bas-Rhin)

Expérience de la communauté de communes de la Haute-Bruche - décembre 2009

Contribution à un débat

(version pdf téléchargeable sur la page d'accueil du site du réseau)

Contribution à un débat N°1 : L'étalement urbain - Compétences des intercommunalités, acceptation, ingénierie

Une réunion téléphonique du réseau sur un sujet de fond - septembre 2008

Le réseau de territoires «Paysage rural : vers un urbanisme durable» en quelques mots

Réseau de territoires

Créé à l'initiative Mairie-conseils - Caisse des Dépôts, suite aux États Généraux du Paysage de février 2007. L'échelle d'intervention est nationale. Pour plus d'informations sur Mairie-conseils <http://www.localtis.fr/servlet/ContentServer?pagename=MairieConseils/homepage>

Un thème général

Celui du « paysage rural : vers un urbanisme durable ». Le réseau aborde des questions autour du développement des communes rurales face aux logiques du développement durable.

Un objectif

Partager des expériences et des questionnements, connaître des interlocuteurs et trouver des pistes concrètes sur les questions liées au paysage rural et au développement urbain (que l'on souhaiterait plus durable...).

Le démarrage

La première rencontre du réseau a eu lieu le 22 janvier 2008.

Les territoires membres

Aujourd'hui, nous comptons **75** territoires membres. Ce sont pour l'essentiel des territoires intercommunaux (communautés de communes, pays, PNR...), représentés par un élu et un chargé de mission de la structure.

Le comité de pilotage

Un comité de pilotage composé de 8 personnes (Mairie-conseils, Grands Sites de France, Ministère de l'agriculture, communauté de communes, fédération des PNR, enseignant architecture/urbanisme, architecte indépendant) coordonne et suit les avancées du réseau.

Les partenaires associés

Des experts, structures, associations... qui interviennent dans le domaine du paysage et de l'urbanisme sans être un territoire ou un groupement de territoires apportent leur expertise, leur regard extérieur et de la matière grise.

L'adhésion des territoires au réseau

Réservée aux territoires, sur la base du volontariat, avec un intérêt aux thématiques abordées dans le réseau, pour connaître d'autres expériences et faire part de ses propres expériences.

4 thèmes principaux de réflexion

L'entrée très large de la thématique du réseau nous a amené à proposer 4 groupes de travail, dont les intitulés sont :

- thème 1 : le paysage rural - *le contexte dans lequel se joue l'urbanisation*
- thème 2 : l'étalement urbain des villes et des villages - *économie des sols, gestion des ressources, déplacements*
- thème 3 : les formes de l'urbanisation nouvelle - *habitat, activités, voisinages, mixités*
- thème 4 : la participation, la sensibilisation et la culture - *regards, habitudes et comportements*

Les outils et actions du réseau

Une visite sur site annuelle, des conférences téléphoniques à partir d'expériences du réseau ou de sujets de fond, des rencontres liées à des thématiques précises, une newsletter, un forum de discussion et une base de données régulièrement actualisée sur un site Internet (documents des membres du réseau, documents d'expériences hors réseau, documents de fond, événements, références, etc.).



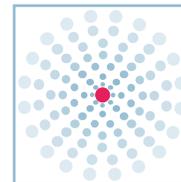
Paysage rural :
vers un urbanisme durable
Réseau de Territoires

Ce dossier présente la démarche d'un territoire préservé, sous très forte pression urbaine et qui a fait l'objet d'une directive paysagère portée par l'État pour garantir la qualité des paysages et des espaces. Ce document approuvé en Conseil d'État s'impose à tous les documents d'urbanisme et fait partie intégrante de la charte du PNR des Alpilles créée simultanément. Un guide technique d'accompagnement des communes permet de retranscrire de façon concrète les principes de la directive à toutes les phases des documents d'urbanisme, avec des éléments précis sur la méthode et le contenu ; ce document illustre la prise en compte du paysage dans les documents d'urbanisme et peut intéresser tous les territoires (indépendamment de la directive).

Ce dossier a été réalisé par Mathilde Kempf et Armelle Lagadec, architectes urbanistes mandatées par Mairie-conseils pour animer le réseau de territoires, sous la direction d'Yves Gorgeu.

RÉSEAU DE TERRITOIRES

Paysage et urbanisme durable



MÉMENTO
8

Décembre 2009

Commande

Référence : E132
Mairie-conseils diffusion
SDL329
16, rue Bertholet
94110 Arcueil
Tél : 01 58 50 17 00
Fax : 01 58 50 00 74
www.mairieconseils.net

Mairie-conseils
72, avenue Pierre-Mendès-France
75914 Paris cedex 13



**Caisse
des Dépôts**
DÉVELOPPEMENT
TERRITORIAL ET RÉSEAU