

Concilier qualité des paysages et urbanisation

Contribuer au patrimoine de demain, dans le projet de territoire du SCOT

Francis NAVE

AGUR

Je m'efforcerai de répondre à la question suivante : le SCOT peut-il contribuer au patrimoine de demain, dans le projet de territoire, et en particulier concilier la qualité du paysage et l'urbanisation ? Cette interrogation repose en fait sur quatre grandes questions, que nous aborderons successivement.

Le paysage fait-il l'objet d'une analyse et d'un diagnostic préalablement à l'élaboration du SCOT ?

Oui, dans la première partie du SCOT qu'est le rapport de présentation. Ce dernier porte à la connaissance de tous l'ensemble des éléments permettant de comprendre le projet, et en particulier un diagnostic complet du territoire. Ce diagnostic, inclus dans un chapitre d'une quarantaine de pages intitulé « état initial de l'environnement », se consacre essentiellement au rapport entre paysage et aménagement du territoire.

Ce diagnostic paysager recense tout d'abord les différents paysages existants, et présente les raisons de leurs évolutions respectives, qu'elles soient géologiques, géographiques, historiques ou économiques. Il dresse ensuite un inventaire des dispositions légales déjà en vigueur, et permettant de protéger certains paysages sensibles, qu'il s'agisse de sites naturels protégés, de monuments historiques ou de bâtiments qui participent du paysage (moulins, manoirs, ex-sites industriels). Il évoque également les dangers qui pèsent sur le patrimoine paysager, en particulier la banalisation du paysage. Il détermine enfin quels sont les leviers qui permettront, par le biais du SCOT, d'agir en matière d'aménagement du territoire, afin de préserver un paysage agréable, ou tout du moins acceptable, pour les générations futures.

Dans le projet politique qu'est le PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable), les élus ont-ils fixé des objectifs en matière de protection paysagère et de valorisation du paysage ?

Oui : le PADD inclut sept grands objectifs, dont le quatrième consacré à l'environnement, où se manifeste clairement la volonté commune de l'ensemble des élus du Syndicat mixte du SCOT d'inscrire ces objectifs dans le projet politique. Cependant, il ne s'agit pas pour autant de sanctuariser le paysage – au risque de le figer, mais plutôt d'accompagner ses mutations et son évolution pour mieux préserver ses valeurs clés.

Concrètement, les objectifs fixés par les élus dans le PADD sont les suivants :

- la maîtrise de l'étalement urbain, tant en pays rural que sur le littoral ;
- l'accompagnement systématique de toutes les opérations d'aménagement (habitat ou infrastructures) par un volet paysager ;
- l'utilisation – voire le développement – des outils réglementaires (par exemple en matière de publicité) ;
- la poursuite de la réalisation de la « trame verte » et du « croissant vert » ;
- la réalisation d'une « trame bleue » s'appuyant sur les cours d'eau ;
- la préservation et la mise en valeur du patrimoine bâti, au-delà des seuls sites classés et monuments historiques ;

l'embellissement des espaces publics et des équipements.

Le SCOT se donne-t-il les moyens d'atteindre ces objectifs, c'est-à-dire fixe-t-il des règles en matière de protection paysagère et de valorisation du paysage ?

Oui, dans sa partie prescriptive et réglementaire qu'est le DOG (Document d'Orientation Général). Le DOG aborde en effet la mise en conformité des différents outils d'urbanisme avec le SCOT. Il est important de noter que tous les documents locaux d'urbanisme, en particulier les PLU, doivent être compatibles avec les orientations du SCOT. Signalons tout de même que les règles dictées par le DOG doivent rester dans le strict champ du Code de l'urbanisme.

Le DOG intervient également de façon prescriptive sur deux aspects du paysage : d'une part, l'organisation des espaces urbains et ruraux, d'autre part, la préservation et la mise en valeur de l'environnement.

Parmi les orientations relevant de l'organisation des espaces urbains et ruraux, citons la réduction de l'emprise de l'urbanisation sur les espaces naturels et agricoles ; la limitation de l'urbanisation linéaire (le long des routes) et de l'extension des écarts ; la recherche d'une bonne insertion paysagère des nouvelles opérations ; la promotion des techniques nouvelles, notamment celles qui relèvent du label HQE (Haute Qualité Environnementale).

Parmi les orientations relevant de la préservation et la mise en valeur de l'environnement, évoquons la protection de 3 000 hectares d'intérêt écologique, la détermination de paysages remarquables, le confortement des trames verte et bleue, la création d'espaces naturels, la réalisation d'études, la suppression des atteintes au paysage provoquées par les réseaux aériens et l'affichage publicitaire.

Se donne-t-on les moyens d'évaluer les conséquences qu'aura sur le paysage la mise en œuvre des orientations du SCOT ?

Oui : une directive européenne demande que cette évaluation soit faite préalablement, et le SCOT lui-même prévoit le suivi et l'évaluation de cette mise en œuvre. Les élus pourront juger si une révision du SCOT s'avère nécessaire grâce à cette évaluation des politiques publiques, sachant de toute façon que la question se posera obligatoirement au bout de dix ans. La méthode d'évaluation repose sur une grille d'indicateurs, au nombre de sept, en lien avec les sept grands objectifs du PADD.

Pour conclure, et après quatre réponses positives, le SCOT constitue bien un outil au service du patrimoine de demain. Retenons cependant que tout dépend de son usage, car il n'est finalement qu'un outil, qu'il convient donc de s'approprier.

Valoriser les paysages et maîtriser la périurbanisation en Flandre

François BUGUEL

DDE 59

Je voudrais aborder le point de vue étatique, à travers l'étude de l'avis exprimé par l'Etat sur l'arrêt de projet du SCOT. Si l'Etat souligne bien la pertinence des orientations du SCOT, il rappelle également que celui-ci ne constitue pas l'aboutissement d'une démarche, mais plutôt un outil qu'il convient maintenant d'utiliser.

Le DOG du SCOT Flandre Dunkerque – qui s'impose au PLU – rappelle le caractère multipolaire et le maillage du secteur rural, et préconise les orientations suivantes : conforter et valoriser les secteurs centraux de l'ensemble des bourgs et villages ; prioriser le renouvellement urbain ; maîtriser les extensions urbaines ; optimiser l'organisation des voies de communication.

Insistons sur la maîtrise des extensions urbaines, qui constitue en objectif fondamental en lien avec le sujet du jour : il s'agit d'adopter des règles de densité urbaine en rapport avec les lieux d'implantation ; d'orienter la courbe foncière vers des parcelles de taille plus modérée ; de diversifier les formes d'habitat ; de veiller à l'insertion paysagère ; de promouvoir les formes urbaines participant au renforcement de l'identité locale et d'éviter le recours systématique au tissu pavillonnaire, à cause du risque de banalisation du paysage rural qu'il représente.

Toutes ces orientations en matière d'extensions urbaines reçoivent le soutien de l'Etat, mais l'avis du préfet relève cependant l'existence d'un bémol : si les principes sont clairement exprimés, aucun objectif chiffré – notamment en termes de densité – n'apparaît dans la partie prescriptive du DOG.

Désormais, la responsabilité de la mise en œuvre du SCOT incombe donc complètement aux élus, lors de l'élaboration des PLU dans les communes concernées. Précisons que cette responsabilité implique, entre autres, l'adoption d'une politique foncière volontariste.

Anne BRAQUET

CAUE 59

En tant que paysagiste, je m'intéresse à la prise en compte du paysage à travers toutes les procédures d'appropriation de l'espace. Je vous propose de prendre de la hauteur, en abordant les outils de qualification du paysage et son rôle au sein du développement de l'urbanisation, et en tirant des enseignements de l'observation de l'existant – y compris en termes de bâti. Nous évoquerons également deux exemples concrets : un itinéraire de découverte des paysages réalisé pour le SCOT Flandre Dunkerque, et un diagnostic urbain effectué à Rubrouck.

La caractérisation du paysage a toute son importance, et l'atlas régional des paysages est l'outil qui permet de se positionner sur un territoire, d'en comprendre les enjeux en matière de développement urbain. Chacun peut ainsi prendre de la hauteur, en considérant son patrimoine paysager dans la perspective d'une dynamique générale, et non locale, du territoire. La constitution de cet atlas régional des paysages a été dirigée par la DREAL, l'ancienne DIREN. Une partie de ce travail est aujourd'hui disponible sur son site Internet, dont la carte des grands paysages régionaux.

Trois grandes dynamiques s'exercent au niveau régional : celle des Hauts Pays, celle des « paysages interfaces » situés entre l'Artois et les plaines, et celle des Bas Pays – dont vous faites

partie – qui se développe vers la grande plaine nord européenne. Telles sont les forces à considérer quand on travaille à l'échelle de son territoire.

L'atlas régional des paysages inclut également des cahiers de grands paysages régionaux, disponibles par paysage auprès de la DREAL. Pour chaque entité territoriale, ils permettent de distinguer les grandes tendances paysagères. Ce sont donc des outils adaptés pour un travail à l'échelle plus locale, comme c'est le cas avec le SCOT. Ces cahiers intègrent un travail essentiel sur les éléments structurants du paysage, qui permettent d'en saisir les enjeux.

Le diagnostic raisonné du patrimoine constitue un outil méthodologique : il s'agit d'une méthode de travail portant à la fois sur le paysage et sur le bâti, et étudiant leur relation. Initialement, cette méthode a été développée pour étudier le patrimoine bâti à l'échelle des Parcs. Elle a permis de constituer une grille de lecture du bâti à partir du paysage, et de mieux appréhender ses processus d'évolution. Cette grille de lecture repose sur trois niveaux d'analyse du bâti : comme composante du paysage, comme composante de la forme urbaine, et comme composante architecturale.

Il s'agit de permettre aux communes élaborant leur PLU de comprendre comment, à partir de l'observation des structures déjà existantes, on peut infléchir des orientations d'urbanisation et de densification, des secteurs et des modes d'implantation du bâti. Ce travail repose sur la définition de sous-ensembles bâtis (centre ou noyau, hameau, cordon bâti, extension, étirement, etc.), qui sont autant de modules d'identification des formes urbaines – anciennes ou récentes.

Grâce à cette méthode, les leçons d'aménagement recueillies sont de plus transférables, or le rapport au site est essentiel en matière d'urbanisation. Nous avons ainsi réalisé, à la demande d'élus du SCOT Flandre Dunkerque qui souhaitaient partager une culture paysagère commune, un itinéraire de découverte des paysages en autocar.

De même, nous avons effectué à Rubrouck un diagnostic urbain, alors que la commune se trouvait confrontée à la problématique ponctuelle de l'acquisition d'une friche industrielle. L'analyse a révélé le potentiel patrimonial que représentait cette friche centrale, véritable lien entre différents équipements, et démontré que son acquisition permettrait au bourg de se resserrer autour de son centre plutôt que de s'étaler.

Vincent BASSEZ

CAUE 59

Le projet européen *Paysages en transformation*, en cours depuis décembre 2008, part du constat suivant : le paysage rural subit actuellement une transformation accélérée. En effet, la campagne n'est plus dominée par l'exclusivité de l'activité agricole, mais constitue aujourd'hui un lieu d'implantation attractif, dont il convient cependant de préserver l'équilibre naturel.

L'enjeu de ce projet européen est donc de respecter les exigences actuelles en matière d'urbanisation, mais tout en préservant les espaces naturels et la biodiversité propres au territoire.

Protéger et préserver un territoire, c'est d'abord le connaître et en comprendre le contexte, au-delà de l'échelle locale. Ici se pose donc la question essentielle des périmètres, d'autant plus importante sur un territoire très hétérogène.

L'existence des différentes échelles du projet (PLU voire PLU intercommunal, PADD, permis de construire, etc.) constitue également une problématique en soi, face à la nécessité de parvenir à un regard partagé. Rappelons, dans tous les cas, la nécessité du dialogue. Ajoutons qu'il ne faut cloisonner ni l'action des hommes, ni les procédures. Enfin, soulignons que diagnostics et évaluations doivent permettre aux projets de se nourrir.

Le besoin d'une culture commune et d'outils communs constitue une autre problématique fondamentale. La demande initiale des élus exprime ce besoin, souvent évoqué dans les diagnostics, et il nous faut donc absolument des éléments de repérages communs.

Le CAUE estime qu'il faut aujourd'hui diffuser l'information sans limite, et non plus seulement auprès des élus, pour que nous puissions partager les questionnements. Les projets doivent être accessibles au grand public, et les questions de la transcription et de la simplification pédagogique vont donc se poser. Ce qui nous intéresse, c'est de pouvoir construire avec l'ensemble des partenaires, au travers d'actions concrètes et très pragmatiques, ces futurs outils de connaissance.

Nous espérons ainsi parvenir à doter le territoire d'une plateforme commune, dédiée aux grands paysages, qui sont par définition transfrontaliers. Un territoire pilote existe déjà – correspondant au grand paysage des monts de Flandre – et six sites pilotes y ont été choisis pour leur spécificité paysagère, afin de tenter d'ajuster les outils à l'échelle des communes.