Groupe de travail « Formulation des objectifs de qualité paysagère»

Compte-rendu de la réunion du 10 mars 2015

Un tour de table est effectué pour connaître l'avancement des plans de paysage.

Avancement des démarches

Agglopolys : Fin de la phase 2 et validation par le comité de pilotage.

CASA : Démarrage du PP avec une présentation du Pré-diagnostic. Définition des enjeux attendus pour le début avril.

CC des Monts d'Arrée : Diagnostic terminé, la concertation a débuté avec un point de blocage des agriculteurs.

PN Calanques : En janvier, réunion de lancement avec élus et institutionnels puis réunion de présentation du diagnostic au CT le 17/03. Démarrage de la phase 2.

Ville de Troyes : Diagnostic terminé. Démarrage de la phase 2 en avril.

Pays de la Saône vosgienne : Début étude janvier 2014, la veille validation de la phase 2 et des orientations paysagères. En parallèle élaboration du PLUi avec plusieurs réunions de lancement en février devant conseil communautaire et sur 3 secteurs du PLUi. Fusion prochaine avec les communautés de communes voisines candidates au nouvel appel à projet.

PNR des Ardennes : PP terminés couvrant la totalité du territoire du PNR. Approche Paysage et tourisme, problème d'évaluation.

Plaine de Versailles : Attente de subventions pour entamer un travail opérationnel sur les lisières (le PP de paysage est terminé).

Monts du lyonnais : En démarrage

Introduction

Nadia Aubry (Cerema) présente l'évolution du contexte juridique lié au paysage et l'émergence des objectifs de qualité paysagère, de leur définition à leur assise juridique et précise les attentes exprimées par les lauréats pour formuler les objectifs de qualité paysagère.

Assise juridique des OQP

Sont exposés les textes fondateurs :

- La loi paysage (loi du 8 janvier 1993) et ses nombreux outils (Directive paysagère, atlas des paysages, plans de paysage, ZPPAUP...) ;

- La convention européenne (20 octobre 2000) réaffirme la nécessité de prendre en compte le paysage dans toutes ses dimensions et introduit à l'art 1 la définition d'objectifs de qualité paysagère établie sur des valeurs partagées ;

*« formulation par **les autorités publiques** compétentes, pour un paysage donné, **des aspirations des populations** en ce qui concerne les **caractéristiques paysagères de leur cadre de vie »*** Art.1

- La loi Alur (24 mars 2014) consolide l'engagement de la Convention européenne du paysage dans le droit français en conférant aux documents d'urbanisme un devoir en matière de qualité paysagère sur l'ensemble du territoire. Elle renforce d'un point de vue méthodologique la prise en compte du paysage dans les documents d'urbanisme par plusieurs dispositions :

- Dispositions du SCOT

Les objectifs de qualité paysagère sont définis au niveau du PADD et peuvent être précisés au niveau du DOO (document opposable), ils peuvent donner lieu à la localisation ou à la délimitation de secteurs à protéger.

- Dispositions du PLU(i)

Le PADD doit, dans le prolongement du SCOT, décliner et formuler des orientations en matière de protection, de gestion et ou d'aménagement des structures paysagères.

En conclusion le DOO constitue un document majeur, par son caractère opposable et sa traduction dans les PLU(i), pour décliner les OQP.

- Le projet de loi Biodiversité (titre VI dédié au paysage)

L' OQP devient le terme commun entre le code de l'urbanisme et celui de l'environnement pour une approche aussi plus intégrée du paysage.

Le concept d'objectif de qualité paysagère a désormais une vraie assise juridique ce qui n'était pas encore le cas au moment de l'appel à projets Plan de Paysage de 2013.

Enjeux des OQP des plans de paysage

Pour les raisons évoquées précédemment les OQP peuvent prétendre à favoriser les liens entre les différentes démarches et constituer un fil conducteur, ils reposent sur des valeurs partagées et permettent un cadrage de la méthode. Cela nécessite néanmoins d'impliquer la population, de bien connaître les paysages, de formuler des OQP en adéquation avec les moyens et de les hiérarchiser.

Difficultés exprimées par les lauréats

Les lauréats ont exprimé des difficultés d'ordre sémantique et méthodologique :

- d'ordre sémantique avec des confusions de sens entre enjeux, objectifs, actions et moyens à mettre en œuvre ;
- d'ordre méthodologique avec des questions, sur les modalités d'articulation ou de retranscription des OQP dans les autres démarches (planification, charte, agenda 21...), sur les modalités d'association des populations à la définition des OQP ou encore des questions liées à une profusion d'objectifs et à la difficulté de les hiérarchiser.

Le diaporama est disponible sur le site Alfresco

Les séquences suivantes apporteront des éléments d'éclairage sur les difficultés exprimées.

Séquence 1 : Réflexion par binôme sur le cas pratique d'Agglopolys, restitution et discussion suivies d'une présentation de Jane Dumont (Agglopolys)

L'exercice porte sur la version provisoire de rendu de la phase 2 du plan de Paysage d'Agglopolys, il vise à débattre sur la formulation des objectifs de qualité paysagère.

Le tableau ci-après reprend les principales remarques, questions et suggestions formulées en séance soit oralement soit sous forme de post-it.

Points positifs	Points négatifs	*Questions, suggestions*
Des efforts de localisation, d'adaptation au territoire L'approche du Paysage par la visibilité (ce qui est donné à voir) selon le bassin de vie, la zone d'emploi ou en lien avec la forte attractivité touristique du territoire Un grand nombre de propositions et d'orientations	Classicisme des enjeux Manque d'illustrations et cas concrets. De quoi parle-t-on ? Aridité de la forme « listing » Manque de proposition alternative par rapport au constat. Document long, nombre d'actions excessif on ne voit pas comment se situent ces actions sur le curseur des OQP pour les élus. Les objectifs de qualité paysagères n'apparaissent pas explicitement. Décalage entre les ambitions affichées en introduction et dans les enjeux (transversalité) et l'aspect convenu et sectoriel des actions et des 5 axes Quel lien entre les enjeux et les axes, où sont les OQP ? Ambiguïté des actions/ orientations Quelle déclinaison pour la mise en œuvre ? Il est difficile de voir l''articulation avec le plan de gestion du Val de Loire Les OQP renvoient au modèle urbain, le placage de la réflexion urbaine sur le territoire rural > risque d' appropriation difficile sur ces territoires. Des « lacunes » sur l'agriculture et la forêt. Confusion entre enjeux et objectifs de qualité paysagère, les axes et le programme d'action et parfois les moyens /outils. Un programme d'actions très généreux, sans hiérarchisation préalable, nécessite de faire des choix. approche qui tend parfois à s'éloigner du paysage et de ses structures pour aborder des enjeux plus généraux sans lien explicite avec l'évolution des structures paysagères	*Pourquoi ne pas avoir abordé clairement les questions d'actualité (densification /Loi Alur, mobilité douce). Comment fait-t-on pour densifier ? Comment fait-on les nouvelles zones d'activités de HQ Paysagère ?* *Des idées des concepts (ex : la Métropole jardin) dont on a pu user pour certains PP sont de nature à fédérer et favorables à la communication du projet* *Afin d'inciter et de passer plus aisément à l'action un classement des axes par type d'action pourrait se concevoir* *Paysages à protéger* *Paysages à aménager* *Paysages à gérer* *(en référence à la convention européenne)* P*our mobiliser les élus, une organisation des objectifs de qualité paysagère plus "positive", allant de la valorisation (mise en valeur) du territoire, à la requalification de certains paysages dégradés permettrait de mettre les élus dans de meilleures dispositions, que de commencer par les paysages dégradés* *Être vigilant sur les termes employés pour communiquer avec les élus*

Explication Jane Dumont

Jane Dumont donne son point de vue sur la version provisoire, évoque le travail effectué depuis, et présente les apports de la version définitive.

L'analyse de Jane Dumont sur la version provisoire rejoint l'analyse menée en séance (confusion entre objectifs et actions / une abondance d'objectifs et d'actions / classicisme des termes, trop généralistes (‘magnifier’, ‘recomposer’, ‘valoriser’) / liens difficiles entre enjeux et axes / manque d'un parti d'aménagement synthétique avec des objectifs clairs et une priorisation des intentions).

Sur la base de cette analyse le bureau d'études a procédé à une réorganisation des objectifs et orientations et les a articulés en trois éléments :

- Le parti d'aménagement rédigé (le projet de paysage exprimé)

  Pour « imager » le parti d'aménagement le bureau d'études a proposé l'expression « La grandeur apprivoisée », cette formulation n'a pas fait l'unanimité des élus, une nouvelle formulation doit être trouvée. L'idée de trouver une expression communicante qui donne du sens est peut être intéressante, si elle permet d'évoquer explicitement les ambitions du plan de paysage.

- Le plan cartographique (le projet de paysage dessiné) destiné à présenter la charpente paysagère du PP

  Il permet un affichage clair des intentions

- La charte d'objectifs (le projet de paysage partagé)

  Elle s'organise selon 6 orientations dont 5 se rapportant directement au paysage et 1 dédiée à l'animation du plan d'actions. Une précision a été apporté sur les attendus de chacune des orientations (ex : orientation 3 / Pour donner accès au territoire sous son meilleur jour : Soigner le paysage des infrastructures).

L'ensemble des actions énumérées dans le document provisoire ne figurent plus dans cette nouvelle version. Elles devront être réintroduites dans le plan d'actions.

Le bureau d'études justifie l'abondance d'objectifs et d'actions par la nécessité de disposer d'une matière suffisante lors des discussions avec tous les partenaires.

8 objectifs seront traduits dans le SCOT.

Sur la question de la place de l'agriculture, Jane Dumont précise que les orientations fixées en la matière n'ont pas été construites avec les agriculteurs.

Concernant la question sur les zones d'activités un travail spécifique est en cours avec les acteurs concernés, le bureau d'études a commencé à établir des propositions sur deux sites « tests ».

Séquence 2: Les attendus de la participation - François Bonneaud (paysagiste libéral)

François Bonneaud fait référence à ses expériences sur des territoires ruraux (communautés de communes de 10 000 hab environ) et précise la place donnée à la participation et son organisation en s'appuyant sur le PP des vallons du Bouchot et du Rupt.

Les PP reposent sur la réalisation d'études paysagères classiques complétées par un travail d'animation favorisant la participation. Différents outils sont mobilisés :

- Entretiens individuels avec des acteurs du territoire, réunions publiques ;
- Lettre d’information et d'invitation à des réunions publiques pour la concertation (diffusion à chaque habitant) ;

- Ateliers d’échanges et de travail ouverts à la population, toujours associés à des visites sur site ;

PP des vallons du Bouchot et du Rupt (PNR Ballon des Vosges- Hautes-Vosges)

Contexte : territoire de 8 700ha et 6 400hab, situé en moyenne montagne, entre 400 et 1060 m alt, avec une tendance à la fermeture forestière du paysage.

Place de la participation au diagnostic

À cette phase, il y a peu de place à la participation compte tenu de l’absence de référentiel commun et de la nécessité de travailler seul au départ : il faut avant tout s'approprier le territoire pour être capable ensuite de comprendre ce que les acteurs de celui-ci en perçoivent.

Des entretiens communaux sont conduits avec les élus de chacune des communes, l'occasion de faire un travail de sensibilisation, de pédagogie,de jeux relationnels à partir d’une collecte de photos et cartes postales anciennes par exemple afin d'enrichir la connaissance du territoire et du Paysage.

Une lettre d'information est produite à la fin du diagnostic.

Place de la participation à la définition des enjeux

- Conduite d'entretiens

Les enjeux sont définis sur la base d'une vingtaine d'entretiens de personnes ressources avec au moins 1 agriculteur par commune,des forestiers, des représentants d’associations (ex: Le Club Vosgien).

Des questions simples sont posées abordant la notion de perception :

Comment a évolué le paysage ces dernières années ?

Quels projets en cours et quels souhaits ?

Quels sont vos lieux préférés ?...

Ces entretiens permettent de soulever des points de blocage, de proposer des actions appropriées et participent à la sensibilisation.

- 1ère réunion publique

Les résultats sont partagés lors d'une 1ère réunion publique où les dynamiques du territoire et les enjeux sont abordés par l'entrée « thématiques et acteurs » (agriculture, habitat, forêt, route tourisme, patrimoine naturel).

Cette première réunion publique animée principalement par le bureau d'études a rassemblé 200 personnes (sur 6400hab), une participation conséquente due notamment au rôle de relais de la presse locale (information réunion publique et PP), un outil très efficient pour les territoires ruraux à condition d'apporter la matière au journaliste.

Place de la participation dans le passage des enjeux au projet

La participation s'organise autour d'un atelier communautaire et de 3 ateliers publics suivis de deux réunions publiques.

- Première partie : atelier communautaire (élus uniquement)

Cet atelier précède les ateliers publics afin de donner une avance aux élus et leur permettre d'effectuer une première hiérarchisation.

Il regroupe l'ensemble des élus communautaires pour favoriser les échanges et permettre à chacun de s'exprimer et se questionner sur le territoire des autres élus ou territoire voisin.

L'atelier commence le matin par une demie journée de terrain. Chaque élu propose des points d'arrêt invitant à s'interroger sur le paysage souhaité.

Dans cet exercice le bureau d'études doit susciter la libération de la parole.

L'après-midi, les élus identifient, priorisent les actions et les localisent sur des cartes au 1/ 25 000 légendées.

- ✔ Cet atelier a pour objectif de favoriser l'implication des élus et par conséquent de faciliter par la suite la mise en œuvre du PP. Le travail du bureau d'étude oscille entre l'expertise et l'animation

- Deuxième partie : ateliers publics

Ces ateliers se déroulent sur une demi-journée, ils sont annoncés par voie de presse et lettre d'infos, les élus ciblent préalablement les associations à inviter.

Sur site, des petits groupes sont constitués en veillant à leur « hétérogénéité» pour croiser les regards et faciliter les échanges. Les groupes effectuent un parcours libre, sans approche thématique et doivent s'exprimer sur l'évolution des paysages et les lieux auxquels ils attachent de la valeur.

Les ateliers se concluent en salle par un temps d'échange et de formalisation des résultats.

Le nombre de participants s'élève entre 10 et 30 personnes par atelier avec une forte représentation des néo-habitants, les participants sont âgés de plus de 40 ans, les plus jeunes sont difficiles à mobiliser.

- ✔ Ces ateliers ont pour objectif de définir les valeurs paysagères partagées

- 2ème réunion publique

La 2ème réunion publique destinée à débattre du plan d'actions est animée à 50/50 par les élus et le bureau d'études. Le bureau d'études s'efface au bénéfice des élus pour favoriser leur implication.

La carte issue des travaux de l'atelier communautaire (dire de la collectivité) est commentée par les élus, elle renvoie à des actions privilégiant l'entrée gestionnaire et présente l'avantage d'être réaliste.

- 3ème réunion publique

Les élus assurent eux-mêmes l'animation de cette réunion destinée à présenter le plan d'actions dans sa version définitive validée. Le bureau d'étude s'est effacé, le passage de relais est assuré.

En conclusion

Cette organisation prépare progressivement la disparition du bureau d'études. Une participation croissante assure le passage de relais entre le bureau d'études et la collectivité et permet de mobiliser les acteurs du territoire pour pouvoir passer plus aisément à l'action.

L'animation a représenté 1/3 du budget global de 43K€ affecté au PP. On relève également plusieurs facteurs favorables au PP et à la réussite de la participation avec notamment une sensibilisation préalable des élus au paysage (pré-étude réalisée par un autre bureau d'étude), un plan de paysage comme préalable pour obtenir des subventions du CG mais aussi la cohérence entre les besoins de réouvertures paysagères et les besoins en foncier agricole de la part des agriculteurs.

Le diaporama est disponible sur le site Alfresco

Séquence 3: Formuler des objectifs de qualité paysagère

L'exercice prévu basé sur le cas pratique du PNR des boucles de la Seine Normande n'a pas été réalisé afin de consacrer plus de temps à la séquence suivante, les documents dédiés à cet

exercice ont été remis aux participants pour alimenter la séquence 4.

Séquence 4 : Capitalisation des échanges - formalisation des réflexions du Club

Contribution collective à la formalisation d'un tableau de synthèse en appui méthodologique au territoire

Pour faciliter les échanges et aboutir à la formalisation d'un document de synthèse « partagé » à l'issu de ce groupe de travail, un tableau pré-rempli a été remis aux participants. Il reprend la chronologie de la démarche d'élaboration du PP et vient en préciser chacune de ses phases (de la connaissance à l'action) :

- Constat
- Enjeux
- Objectifs de qualité paysagère
- Orientations stratégiques-axes
- Les dispositions

Il propose une clarification des termes employés pour chacune des phases et des repères de méthode :

- De quoi s'agit-il ?
- Traductions et attendus : à quoi doit-on aboutir ?
- Quelles sont les questions à se poser ?
- Qui réalise ?
- Les pièges à éviter

Pour le rendre plus concret et faciliter son appropriation, il est illustré par le PP de la vallée de la Bruche. Il est entendu que le tableau s'adresse aux spécialistes ou aux experts et non aux élus et s'il sert de référence commune on convient aussi qu'il doit être interprété selon le contexte propre à chaque plan de paysage.

Les échanges ont porté sur l'intégralité des termes du tableau et ont conduit à divers ajustements et compléments pour tenir compte des expériences de chacun. Le tableau remis en séance et base de la discussion est disponible sur le site Alfresco, sa version définitive y sera déposée prochainement.

Des questions, des difficultés ainsi que des suggestions ont aussi été abordées lors de cet échange. Elles pourraient par la suite donner lieu à des travaux du club :

- Quels moyens se donne-t-on pour la mise en œuvre du PP, pour la recherche de financements ?
- Comment évaluer les PP avec quels indicateurs (qualitatifs et quantitatifs) ?
- Comment évaluer la concertation, l'animation?
- Comment faciliter la mise en œuvre du PP, quels moyens mobiliser pour passer à l'action ?
- Donner des repères, des éléments clefs pour aider les collectivités (les futurs lauréats) à « calibrer » la commande et rédiger la cahier des charges, en fonction des spécificités du contexte de leur territoire et des moyens dédiés de leur structure.
- Capitaliser les résultats des évaluations de SCOT sur le thème du paysage pour alimenter nos réflexions sur les PP.

Présentation d’une note méthodologique en cours de réalisation

Nadia Aubry (Cerema) présente le projet de note méthodologique d'aide à la rédaction des CCTP des PP. Cette note sera remise aux prochains lauréats. Les participants sont sollicités pour une relecture et l’apport d’illustrations (graphiques, photographiques, témoignages...) issues de leur plan de paysage.

La note méthodologique définitive sera prochainement disponible sur le site alfresco.

Personnes présentes

Prénom et Nom	Structure / territoire représenté / Qualité
Jane DUMONT	Agglopolys
Nina PIRROCHI	CASA
Lise VAUVERT	PNR Armorique - Communauté de Communes des Monts d’Arrée
Luc TALASSINOS	Chargé de mission Paysage DREAL PACA
François BONNEAUD	Paysagiste libéral
Isabel CLAUS	Plaine de Versailles / Monts du lyonnais
Mathieu PEROZ	PNR des Ardennes
Simon SCHRAEN	Troyes
Claire SALTET-DELAGE	PN des calanques
Jean-Pierre SAURIN	Paysagiste APCE
Ingrid COLNET	Saône vosgienne
Nadia AUBRY	CEREMA
Dominique GUY	CEREMA
Alain GUGLIELMETTI	CEREMA
Marie VILLOT	MEDDE