

POUR UN URBANISME DURABLE, LE PAYSAGE, UNE AMBITION À PARTAGER

juin 2018, Simon Paillet

Signé PAP, n°22

Ce mois, le Signé PAP vous est proposé par Simon Paillet, architecte-urbaniste au Parc naturel régional du Massif des Bauges (Savoie-Haute-Savoie) et membre du Collectif PAP. Merci de la diffusion que vous pourrez donner à cet article !



Commune de la Compôte
(coeur du massif des Bauges)

UN DÉFI MOTIVANT À RELEVER

Que nous soyons élus, habitants ou professionnels, l'élaboration collective des projets d'urbanisme constitue un contexte de travail dynamique et concret particulièrement motivant. Les rapports humains qui se créent lors de ces échanges expriment la richesse même de l'enjeu. De fait, une prise de conscience émerge aujourd'hui au sein de nombreuses collectivités proposant de nouvelles pratiques pour l'aménagement du territoire : il s'agit de faire autrement avec de nouvelles approches, de nouveaux outils et une nouvelle gouvernance. L'interdisciplinarité et la confrontation au terrain sont une chance : elles nous obligent à porter la question paysagère en préalable à la construction du projet d'urbanisme.

La croissance actuelle des agglomérations et des métropoles, la modification des modes de vie et la multiplication des déplacements quotidiens nous invitent à réfléchir aux mutations du paysage qu'engendrent nos comportements. La possibilité de « vivre à la campagne, mais à une distance raisonnable de la ville » est sans doute un des grands atouts de certains territoires comme ceux de nombreux parcs naturels régionaux. Cette évolution est-elle pour autant

inélucltable ? Sans doute non. Certes nous avons vécu une consommation forte de l'espace au détriment quelquefois de l'agriculture ou des espaces naturels, les déplacements pendulaires se sont fortement accrus et certains paysages ont considérablement évolué. Mais construits ou non, les paysages sont l'expression du dialogue permanent entre des pratiques humaines et un territoire. Les questions à poser sont donc : comment mieux agir ensemble ? comment faire pour que nos paysages reflètent nos valeurs et nos projets ?

C'est à ce dialogue qu'il faut travailler, pour choisir et ne pas subir les évolutions en cours.

COMPLEXITÉ DES ENJEUX ET TENTATION PATRIMONIALE

Aujourd'hui l'aménagement du territoire s'appuie sur un cadre législatif complexe et en constante évolution qui couvre un très large spectre d'enjeux économiques, politiques, sociaux, culturels ou environnementaux. De fait, les ambitions d'un projet d'urbanisme sont souvent multiples, voire antinomiques dans certains cas. Le défi est alors de chercher à assurer un développement cohérent et harmonieux en trouvant un équilibre entre différentes ambitions. Le développement doit répondre aux besoins actuels sans compromettre

les besoins futurs. Il doit se construire autour d'objectifs partagés tels que l'amélioration de la qualité de vie, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la stimulation de l'économie locale ainsi que la préservation des ressources et des patrimoines naturels et culturels.

Comprendre un territoire doit commencer dès lors par une attention particulière portée à ses paysages, c'est-à-dire à l'intelligence de sa composition. Le paysage constitue un capital économique, écologique et culturel en constante évolution. Il résulte de transformations du territoire où la part de l'action de l'homme est grandissante depuis des décennies du fait des transformations rapides et le plus souvent hétérogènes des habitations, des activités, des aménagements et des infrastructures. Qu'elles soient réussies ou non, la multiplication de ces nouvelles implantations nous pousse à adopter de nouvelles attitudes : elles font naître une prise de conscience d'une part dans la planification le plus en amont possible et d'autre part dans l'action opérationnelle.

Nous constatons dès le départ la difficulté de tenir une exigence de qualité paysagère dans le cas d'interventions ponctuelles développées par des porteurs multiples, où on ne sait pas toujours « qui fait quoi », et notamment qui se soucie de la question du paysage, et qui a légitimité pour le faire et sur quelles bases. De fait, le paysage n'est

Chef-lieu de la commune de Le Châtelard, paysage emblématique du cœur du massif des Bauges



LE PAYSAGE, ÉLÉMENT FÉDÉRATEUR DU PROJET DE TERRITOIRE

pas un paramètre parmi d'autres mais l'ossature même autour de laquelle peut se construire le projet territorial. La logique patrimoniale reste le plus souvent la seule forme de politique paysagère locale, or l'encadrement des projets ne peut pas se borner à la seule préservation des formes du passé. Le patrimoine fournit certes un argument consensuel et fédérateur ; le projet se légitime plus facilement dans la perspective d'un passé retravaillé que dans celle d'un futur incertain. Cependant, ce paysage « patrimonialisé » intègre difficilement les formes actuelles, évolutives et ordinaires de l'aménagement. Aujourd'hui, ces formes ne sont plus seulement rurales ou naturelles mais également urbaines, périurbaines ou industrielles. Elles requièrent d'autres logiques de gestion, adaptées à de nouveaux modes de vie, notamment en termes de mobilités comme de politiques de l'énergie. Le développement des écoquartiers traduit bien ces évolutions.

La demande de paysage s'organise en fait autour de deux approches non exclusives l'une de l'autre : une demande insistante pour figer les paysages hérités de la naturalité ou de la tradition rurale et, parallèlement, une volonté de se projeter dans l'avenir, aussi incertain soit-il, en s'interrogeant, à partir du cadre de vie, sur les fondements sociétaux de demain.

Commune de Cruet, opération de 50 logements neufs, mixité sociale, habitat groupé, énergie solaire, espace public.



La diversité des exigences actuelles de l'aménagement appelle une approche interdisciplinaire qui pose le paysage comme l'élément fédérateur et le fondement du projet de territoire. Qu'il s'agisse de planification, d'urbanisme opérationnel, de développement ou de préservation, l'approche paysagère a « pris du galon » et s'impose de plus en plus comme une orientation majeure des politiques de développement territorial. La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 a marqué une réelle avancée en introduisant l'obligation de formuler des « objectifs de qualité paysagère » lors de l'élaboration des documents de planification, introduisant ainsi dans le droit français l'un des concepts majeurs de la convention européenne du paysage¹. Certes, cette obligation est formulée au milieu d'une douzaine d'autres (logement, déplacements, prévention des risques, etc.), sans que lui soit assignée la place fédératrice qui devrait lui revenir. Mais le fait que le terme soit mentionné donne une assise de légitimité à ceux qui entendent lui donner une telle place dans leur démarche. Dans le cadre de cette obligation, l'approche paysagère permet en effet de travailler à différentes échelles : l'échelle territoriale d'un parc naturel régional ou d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT), l'échelle intercommunale d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), enfin l'échelle pré-opérationnelle d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP). Cette dernière est une opportunité pour orienter les projets, ouvrir les discussions avec des promoteurs ou des aménageurs, avoir des arguments qualitatifs pour négocier. Parler de paysage, c'est comprendre le processus de constitution d'un territoire, c'est aussi mieux définir ses capacités d'évolution. La mise en évidence de certaines faiblesses ou, à l'inverse, des potentialités d'un territoire dans les domaines économique, démographique ou environnemental invite à faire le choix de principes de développement. Ces nouvelles dynamiques opérationnelles et leurs impacts sur le territoire posent plus largement la question de l'identité et de l'image de celui-ci.

¹ La convention européenne du paysage donne la définition suivante des « objectifs de qualité paysagère » : « formulation par les autorités publiques des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie », ces objectifs étant au service d'un développement durable et harmonieux du territoire, comme le texte le précise un peu plus loin.



Réflexion sur le développement futur de l'urbanisation sur le chef-lieu de la commune de Sainte-Offenge (Savoie), réalisée dans le cadre du plan de paysage de l'Albanais Savoyard.

ARTICULER RÉFLEXION D'ENSEMBLE ET RÉPONSES SPÉCIFIQUES

Aborder le projet par le paysage, c'est ainsi réussir à articuler une réflexion d'ensemble et des réponses spécifiques. La connaissance paysagère devient alors source de questionnements et de réinventions constantes pour anticiper les mutations du paysage en cours et leur assurer plus de cohérence. Il s'agit notamment de tisser des liens de réciprocité entre les espaces ruraux et les espaces urbains, et de prendre soin des éléments les plus vulnérables dans ces territoires qui évoluent sans cesse. Outre la volonté politique de se saisir de cet outil prospectif pour construire un projet de territoire partagé, le paysage peut donc être identifié comme un thème autour duquel peut se construire le projet d'aménagement.

Développer une approche paysagère, c'est redonner de la cohérence territoriale aux projets d'aménagement et chercher à trouver un équilibre entre urbain et rural et, en même temps, entre développement et préservation, sur un territoire soumis à de fortes évolutions pour les prochaines

années. Quel sera le paysage du « vivre ensemble » ? Le paysage ne comporte-t-il pas une dimension de projet politique ? Dès lors, il s'agit de choisir entre trois attitudes : préservation, reconquête ou fabrication de nouveaux paysages.

Certains territoires ruraux ou péri-urbains manquent cruellement d'outils et de compétences pour accompagner les fortes mutations auxquels ils sont soumis. Nous devons passer d'un modèle de développement périurbain, qui se limitait en fait au simple constat de l'étalement des villes, à la structuration d'un véritable territoire « rurban » dynamique, complémentaire des villes-centres, et capable de relever par anticipation la question de l'énergie et de la durabilité des ressources du territoire. La démarche de projet devient alors essentielle, elle questionne le territoire tout entier dans une démarche globale d'urbanisme « ville-campagne ». Faire de l'urbanisme aujourd'hui, c'est rendre au village, au bourg-centre ou à la ville la cohérence de leurs échelles en restituant une logique de fonctionnement complémentaire à ces entités, en réparant un tissu social trop souvent rompu. Les orientations d'un tel schéma se déclinent en plusieurs principes :

- Définir une limite claire et durable « de bon sens » de l'espace bâti qui sécurise l'activité agricole.
- Attribuer un objectif d'intensité de développement à ce même espace bâti en conjuguant typologie des fonctions et mixité sociale : « le curseur de la densité ».
- Assurer à la fois la cohérence du développement urbain et les continuités ville-nature par un maillage hiérarchisé d'espaces publics.
- Maintenir les grands équilibres ville-campagne et préservation-développement dans les limites, les interfaces et les connexions nécessaires.
- Investir de manière qualitative les nouveaux espaces aménagés, développer la notion de développement durable dans les futurs aménagements, notamment l'idée de réversibilité de ces derniers.

L'objectif est de « faire mieux » pour garantir une qualité du cadre de vie et un dynamisme de la commune comme de l'intercommunalité. C'est aussi « innover dans l'aide à la décision » et proposer les bons outils pour que l'élu soit l'acteur principal de ce développement durable. L'acteur principal, mais pas le seul.



Vue sur le lac d'Annecy et son développement périurbain : les Bauges sous pression urbaine

LE PAYSAGE, OUTIL DE PARTAGE DU PROJET

Une chose intéressante : en tant que professionnels, nous n'arrivons pas avec des recettes toutes faites. A présent l'idée est d'associer à la réflexion élus, habitants et socio-professionnels, de cheminer ensemble et de ne pas dénaturer ensuite ce que ce groupe d'acteurs a construit. Ce qui ressort d'une démarche participative a plus de valeur que ce que nous, professionnels, pourrions énoncer : nous veillons donc à suivre scrupuleusement ce qui a été dit, par exemple, lors de l'établissement de scénarios. C'est un luxe incroyable que de pouvoir accompagner les acteurs de terrain sur ces questions-là. Il faudrait systématiser ce genre de démarches.

Quand on travaille à l'évolution d'un paysage, on ne se rend pas toujours compte qu'à un moment donné, il peut y avoir une bascule, une perte de l'équilibre et de la cohérence du territoire. C'est précisément sur ces zones de fragilité que nous devons travailler en priorité la dimension paysagère. Nombreux sont en effet les secteurs sensibles où nous devons être « en situation de projet » afin d'éviter que s'impose la pensée rationnelle dominante dans une société excluant fortement le champ du sensible, et marquée par

Atelier de travail pour l'élaboration du Plan de Paysage, pays de l'Albanais





Commune de Saint-Jean d'Arvey (PNR du Massif des Bauges / Agglomération Grand Chambéry) : commune rurale urbaine ?

l'absence d'une vision globale dans l'organisation de l'espace comme par la logique du court terme. Nous pouvons observer ce type de situations dans les cas suivants:

- Le rapport à l'architecture traditionnelle et aux bâtis existants.
- Le rapport aux cônes de vue, aux co-visibilités, aux traitements entre les limites agricoles et les habitations, aux fronts bâtis à créer ou recréer.
- Les espaces publics à enrichir.
- Le développement de l'habitat et de la mixité sociale.
- La qualité architecturale des nouvelles constructions (évolution et nouvelles typologies), l'utilisation d'éco-matériaux.
- Et, bien sûr, le développement des énergies renouvelables.

Le paysage permet de faire émerger les enjeux d'aménagement durable et de créer une culture de projet collective. Le paysage peut être un moteur d'envie, un rêve à partager. Il faut faire comprendre et expliquer que tous les acteurs d'un territoire, élus, habitants et socio-professionnels, ont un intérêt commun : valoriser l'espace dans lequel ils vivent, et surtout porter beaucoup plus d'attention aux synergies entre les thèmes qui sont aujourd'hui traités séparément². Le paysage a ainsi vocation à devenir le socle de la prospective territoriale et de l'action opérationnelle. De fait, l'ensemble des paysages est concerné : paysages urbains, ruraux ou périurbains, paysages naturels ou agricoles, paysages remarquables ou paysages du quotidien. La généralité de ce thème et sa

puissance régulatrice nous responsabilisent en nous poussant à cultiver mieux la relation que nous entretenons avec cette approche sensible du territoire, et à en faciliter l'appropriation sociale en mettant en place des démarches participatives pour aboutir à un projet commun et partagé par tous.

VERS UN URBANISME DE L'APRÈS-PÉTROLE

Projet partagé entre les différents acteurs, vision d'ensemble déclinée en réponses concrètes, équilibre délicat entre préservation et invention, approche transversale des disciplines de l'aménagement entre le rural et l'urbain, attention particulière portée à cet entre-deux à évolution rapide qu'est le territoire « rural », tels sont les défis passionnants auxquels sont aujourd'hui confrontés les chargés de mission paysage, urbanisme et architecture des parcs naturels régionaux. Plus généralement, l'architecte-urbaniste de l'après-pétrole doit s'emparer des nouveaux enjeux et des nouvelles méthodes ici présentées pour embrasser la complexité et veiller aux équilibres de l'ensemble du territoire, et non pas se consacrer seulement à l'accompagnement de l'activité bâtiesseuse. Il doit en outre quitter la posture de l'expert pour celle de l'animateur des débats locaux.

L'approche paysagère est à sa disposition pour réussir cette évolution professionnelle qui lui permettra, comme le préconise la convention européenne du paysage, de « guider et harmoniser les évolutions induites par les transformations sociales, économiques et environnementales »³.

² Voir Signé PAP n° 18, « Une révolution pour la transition », de Bertrand Folléa, dans lequel l'auteur définit le paysage comme étant avant tout une « mise en relation ».

³ Article 1er § e : définition de la « gestion des paysages ».