EG
2013-1
p. 44-60

Le paysage, levier d'action dans la planification territoriale

Didier Labat
Larep-Ensp de Versailles-Marseille
10 rue du Maréchal Joffre
78000 Versailles
labatdidier@yahoo.fr

Pierre Donadieu
Larep-Ensp de Versailles-Marseille
10 rue du Maréchal Joffre
78000 Versailles
p.donadieu@versailles.ecole-paysage.fr

RÉSUMÉ.— **L'évolution du cadre réglementaire et des systèmes de gouvernance a sensiblement renforcé la place de la notion de paysage dans les documents d'urbanisme. Sur la base d'une expérience d'évaluation de la politique paysagère du schéma directeur de l'aire métropolitaine de Bordeaux, l'article présente un bilan des résultats obtenus. Le recours à la notion de paysage apparaît comme un outil de mobilisation des acteurs et d'inscription des dynamiques de développement local dans le temps. Entre les enjeux du développement économique et les attentes des populations locales, les démarches paysagères deviennent un dispositif qui peut améliorer l'efficacité des outils d'action publique.**

ACTION PUBLIQUE,
DOCUMENT D'URBANISME,
ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES, PAYSAGE,
SCHÉMA DIRECTEUR

ABSTRACT.— **The Landscape – a catalyst for territorial planning.— The evolution of the regulatory framework and of the governance systems has distinctly intensified the role of the notion of landscape in urban planning tools. Based on the assessment of the landscape policy of Bordeaux's metropolitan urban plan, this article presents an appraisal of the result. The use of the notion of landscape is a tool to mobilize actors and temporally anchor local development processes. Between the stakes of economic development and the expectations of local populations, landscape approaches have become a device that can improve the efficiency of the tools of public action.**

LANDSCAPE, MASTER PLAN,
PUBLIC ACTION,
PUBLIC POLICY ASSESSMENT,
URBAN PLANNING

Introduction

Depuis la loi d'orientation foncière de 1967, les normes de la planification territoriale n'ont cessé de se renouveler jusqu'à la loi « Solidarité et renouvellement urbain »[1], qui a profondément transformé l'acte planificateur. Désormais, les acteurs se mobilisent autour d'un projet de territoire dans lequel le paysage, fortement pris en compte en France depuis la loi « paysage » de 1993[2], est inséré dans l'aménagement du territoire. Ainsi, les normes et les règles de conception et de gestion, sans cesse renouvelées, ont conduit à de nouvelles exigences dans le projet territorial. Pourtant, bien que ces démarches aient profondément évolué,

1. Loi nº 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain dite loi « Sru ». Les schémas directeurs (sd) et les plans d'occupation des sols (pos) ont été transformés en schémas de cohérence territoriale (scot) et en plans locaux d'urbanisme (plu).

2. Loi « Paysage » nº 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques.

l'exercice de la planification spatiale constitue, depuis son émergence, un objet de vives critiques de la part des experts et des chercheurs, notamment en matière d'environnement et de paysage.

Les documents d'urbanisme sont des outils d'aménagement du territoire dont l'objectif principal est de prévoir et d'organiser les modalités du développement des sociétés locales dans un espace défini. Les mutations de la gouvernance des territoires de ces cinquante dernières années les ont fait nettement évoluer. D'abord sous l'égide de l'État, puis sous la responsabilité des collectivités locales après les lois de décentralisation, ces outils d'aménagement constituent des passerelles entre les gestionnaires publics de l'espace et les habitants.

Dans ce contexte, peut-on considérer la notion de paysage comme un levier d'action, ou seulement comme un faire-valoir esthétique, voire strictement réglementaire dans l'exercice de planification ?

Les difficultés des politiques paysagères

Les travaux spécifiquement liés à la place du paysage dans les documents d'urbanisme restent peu nombreux. Ces documents sont souvent perçus comme des cadres d'action trop normés, trop réglementés et détenus par une poignée d'acteurs, les élus, où l'environnement et le paysage sont les parents pauvres de l'aménagement. Il est vrai qu'en comparaison, les politiques de reconquête des espaces publics ont amélioré le cadre de vie dans les espaces urbanisés de façon plus visible (Donadieu, 2000 ; Donadieu, Dumont-Fillon, 2003 ; Blanc, Glatron, 2005).

La littérature sur le projet urbain est à cet égard suffisamment étoffée pour observer une situation paradoxale. Alors que le cadre réglementaire des documents d'urbanisme n'a cessé de s'affirmer, en fonction notamment des exigences du développement durable, rien de tel ne s'observe dans les pratiques paysagistes. La notion de paysage insérée dans les dispositifs réglementaires n'est pas nécessairement mobilisée de manière efficace, comme le montre l'impact majeur des politiques sectorielles par rapport aux politiques paysagères (Luginbühl, 2004). Comment l'expliquer ?

Les documents d'urbanisme appartiennent à la catégorie des instruments d'action publique qu'ont analysés des auteurs tels que Pierre Lascoumes et Yann Le Galès (2004), ou Gilles Pinson (2009). Les théories de l'action publique ont montré qu'elle requiert davantage que d'appliquer un cadre réglementaire. Ses outils sont mobilisés dans un cadre social et politique plus complexe (Callon *et al.*, 2001). Nous la considérons comme une construction sociale. C'est dans celle-ci que l'idée de paysage est comprise et élaborée, et c'est dans ce cadre que s'explique le peu d'efficacité des politiques paysagères. Pour le démontrer, nous avons d'abord analysé les modalités de conception de la politique paysagère dans les documents d'urbanisme, et élaboré une typologie de mobilisation de la notion de paysage par les différents acteurs concernés.

Révéler la construction d'une action publique

Le syndicat du schéma directeur de l'aire métropolitaine de Bordeaux (Sysdau, 2001 ; fig. 1) a conçu un schéma directeur (2001) valant schéma de cohérence territoriale (scot), et comportant un « volet paysager » important. Après une première campagne d'évaluation sur les thèmes de l'économie et des espaces viticoles[3], le Sysdau

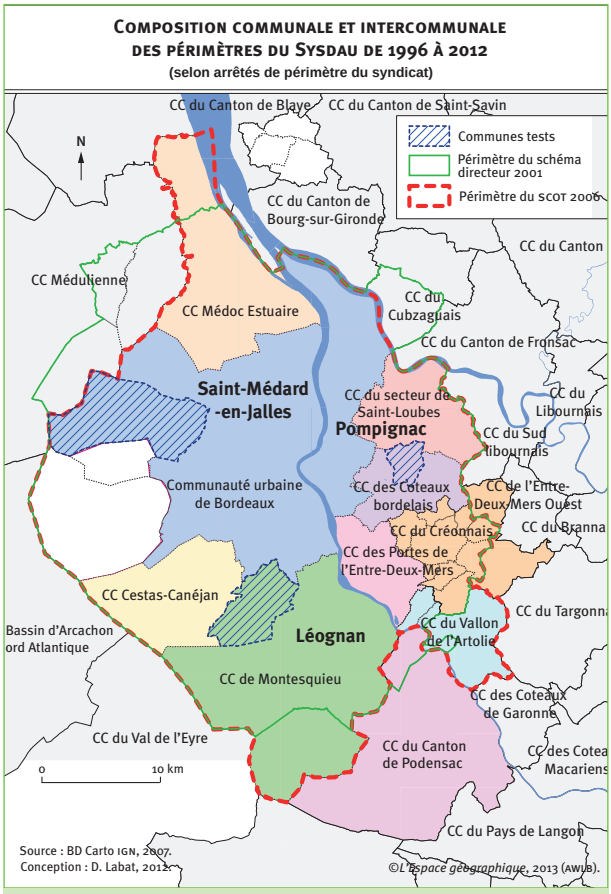


Fig. 1/ Territoire d'action du Sysdau, de ses communautés de communes membres et des trois communes tests

souhaitait réaliser un bilan de son investissement sur les paysages. Le schéma directeur 2001 avait été, à ce titre, de nombreuses fois cité en exemple dans la presse spécialisée. Il n'en demeurait pas moins qu'aucune analyse ne permettait d'en identifier la pertinence et l'efficacité.

Croisant préoccupations d'acteurs et interrogations de chercheurs, une convention de recherche a été conçue[4]. Contractualiser les objectifs a permis de définir les cadres à respecter, de légitimer les interventions (Monnier, Duran, 1992) et d'évaluer la politique paysagère du schéma directeur 2001,– évaluation qui était autant un accompagnement qu'une rétrospective sur une politique publique (Labat, 2011a). Partager les questionnements entre chercheurs et acteurs a construit une démarche d'évaluation innovante par son adaptation aux outils de la planification et à la notion de paysage, en se référant à la Convention européenne du paysage (CEP)[5] qui cadre bien les concepts de l'action publique sur les paysages. Elle offre des repères communs à l'ensemble des acteurs, à toute échelle d'action, et identifie les outils de la planification territoriale (Monédiaire, 2003, 2007 ; Prieur, 2003). La participation du public selon l'angle de la perception des paysages (incluse dans la définition même du terme de paysage) devient alors un critère décisif.

L'évaluation est ainsi comprise comme une démarche d'analyse de l'action publique. Elle apprécie l'impact paysager de la mise en œuvre des normes, selon les critères identifiés par des politologues tels que Jean-Claude Thoenig (1985), Pierre Muller et Yves Surel (1998), Patrice Duran (2001), ainsi que Sylvie Trosa (1992). Elle décèle donc ce qui ne se lit pas dans les documents prescriptifs du schéma directeur.

Une démarche évaluative sur mesure

La recherche en ce domaine est encore insuffisante, et ne relie guère les modalités de l'intervention paysagère à l'analyse des résultats. La centrer sur l'action restait à proposer. Les leviers réglementaires suivant le code de l'urbanisme, l'évaluation doit articuler la construction de la norme à ses effets dans l'action à diverses échelles, allant de la politique paysagère du schéma directeur 2001 aux plans locaux d'urbanisme (PLU). Nous avons donc croisé la déconstruction des outils mis en œuvre et la caractérisation des représentations des acteurs dans l'esprit de nombreux travaux antérieurs (Guiseppelli *et al.*, 2001 ; Moquay *et al.*, 2007 ; Donadieu, 2007 ; Luginbühl, 2001, 2007).

3. Ces évaluations ont été réalisées par l'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine de Bordeaux : A'urba.

4. Les auteurs remercient le SYSDAU, le Centre d'études sur les réseaux, les transports et l'urbanisme (CERTU) et la direction départementale des Territoires et de la Mer de la Gironde qui ont financé ce contrat de recherche.

5. Article I de la convention : *« 'Paysage' désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs*

Déconstruire la politique paysagère

La théorie de l'action[6] associant les représentations des acteurs et le contenu de la politique paysagère, nous avons procédé, auprès d'acteurs ayant contribué à formuler la politique paysagère, à des enquêtes semi directives qui nous ont permis de connaître leurs perceptions des débats qui se sont déroulés pendant les années de conception du schéma directeur 2001, les motivations de leur engagement et des choix retenus. Associée à une analyse des politiques paysagères métropolitaines sur l'espace bordelais, notre recherche a ainsi révélé comment le traitement du paysage a évolué dans ces outils de planification.

Dans la période 1960-1980, un premier essai de politique paysagère est tenté, mais reste une ambition sans moyens. Il s'agit d'abord d'une politique d'espaces verts purement quantitative, visant à accompagner l'urbanisation et à constituer une ceinture verte entre le centre de l'agglomération et sa périphérie. Dix années de débats, de 1970 à 1980, auront été nécessaires pour définir sept coulées vertes dans le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1980.

Cependant, cet objectif n'est pas suffisamment structuré pour être mis en œuvre de manière efficace. Seules les coulées vertes situées sur une servitude d'urbanisme (inondation et risque d'effondrement) ont été en partie conservées (fig. 2). Ni l'État ni les collectivités locales ne jugeant ce plan adapté à leurs enjeux respectifs, il reste sans effet notable.

Le schéma est révisé en 1996 après l'adoption de la loi dite « paysage » de 1993 et la mise en œuvre des lois de décentralisation. La notion de paysage est alors investie par les collectivités territoriales à l'occasion d'une présentation de l'atlas des paysages de la Gironde en 1997. Cet outil s'avère efficace, et aboutit à la carte de la charpente paysagère de l'aire métropolitaine bordelaise.

Le paysage, un outil de mobilisation des acteurs des territoires

Les différentes révisions du futur schéma directeur attestent d'une évolution significative des représentations du territoire de projet. Dès 1997, des problématiques se dessinent dans une phase dite de « bilan-diagnostic » (A'urba, 1997), puis en juillet 1998 dans une étape de validation (A'urba, 1998a). Le syndicat enregistre la même année (décembre) un principe de définition des grandes orientations stratégiques (A'urba, 1998b) et en juillet 2000 arrête sept objectifs, dont celui de « *la préservation, de la mise en valeur ou de la restructuration des espaces naturels majeurs qui contribuent à son image de ville aérée, ainsi que les espaces producteurs de richesses traditionnelles que sont la vigne et la forêt* » (A'urba, 1998b, p. 3).

5 (suite). *naturels et/ou humains et de leurs interrelations* » Conseil de l'Europe, « Convention européenne du paysage de Florence », 20.X.2000, n° 176, série des traités européens, 10 p. Cf. le site suivant du Conseil de l'Europe : http://conventions.coe.int/Treaty/FR/treaties/html/176.htm. Cette convention se compose de plusieurs définitions dont « les objectifs de qualités paysagères » désignant « *la 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* ».

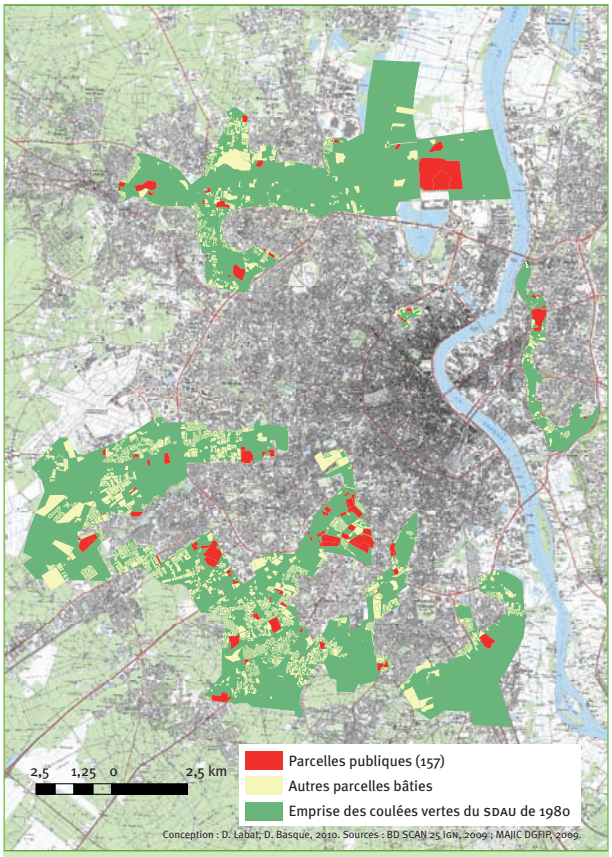


Fig. 2/ Inventaire des parcelles construites dans les coulées vertes de 1973 du SDAU de 1980

Les consignes en matière de rédaction apparaissent à ce stade : « *Le rapport général de présentation devra exposer et argumenter la politique d'aménagement et de développement souhaitée par les élus et la stratégie définie à cet égard. De ce point de vue, il devra :*
• expliciter les orientations spatialisées ainsi que les conditions générales d'extension et d'utilisation de l'espace, en précisant les conditions d'interprétation des documents graphiques ;
• exposer les orientations non spatialisables, traduisant notamment la stratégie économique, des démarches urbaines d'ordre qualitatif ou des partenariats à encourager ou à mettre en œuvre. Il devra préciser également les conditions de son suivi et les liens entre schéma directeur et POS » (A'urba, 1998b, p. 5). Ainsi, l'enjeu de la transcription scalaire des orientations est posé dans un objectif de pilotage du futur schéma directeur 2001 et de « filiation » avec les plans d'occupation des sols (POS)(devenus des plans locaux d'urbanisme en 2000).

La révision est menée dans un contexte de tension entre centralité et périphérie métropolitaine[7] qui ne favorise pas les réflexions transversales. Le projet de territoire doit être reconfiguré selon le SYSDAU et l'A'urba, qui s'appuient alors sur le paysage pour renouveler les perspectives du futur schéma directeur 2001.

1997-2001 : l'élaboration du concept de charpente paysagère

L'atlas des paysages de 1997 donne au syndicat l'opportunité d'intégrer une réflexion sur les paysages dans l'étape de diagnostic, stimulant les représentations territoriales des élus et dépassant les clivages administratifs et politiques. Les débats s'acheminent vers une nouvelle recherche d'équilibre entre la préservation des paysages et le développement métropolitain. L'équipe paysagiste Bertrand Folléa et Claire Gautier est à nouveau mobilisée en 1999 pour traduire l'atlas des paysages sur le périmètre du futur schéma directeur. Des objectifs paysagers sont définis et illustrés avec un niveau de détail inhabituel pour les schémas directeurs. Le concept de « charpente paysagère » apparaît alors comme un outil de projet pour la planification métropolitaine. Livré en 1999, l'essentiel des grands choix en matière d'aménagement est pourtant déjà formulé. Les orientations paysagères ont donc été insérées chemin faisant, dans un cadre préconstruit.

L'A'urba reprend alors ce document et insère les propositions des paysagistes dans la version finale du schéma directeur 2001. Une des quatre orientations stratégiques concerne spécifiquement « l'organisation des paysages et des espaces naturels », regroupant quelque soixante-dix orientations au total. Le cas est unique en France. Outre la carte de charpente paysagère, le schéma directeur 2001 comprend une carte du traitement paysager des infrastructures, une carte des espaces viticoles classés en « espaces naturels majeurs » et deux planches d'annexes graphiques composées de dix croquis aériens commentés (exemples en fig. 3) et de douze photographies de terrain également commentées avec des orientations prescriptives.

Dans le schéma directeur 2001, le thème du paysage est centré sur la périphérie aux dépens du centre, ce qui traduit les enjeux du syndicat. Ce thème concerne les relations entre espaces agricoles-naturels-forestiers et franges urbaines, qualifiant des frontières et localisant des aménagements physiques. L'esthétique y est secondaire. Il s'agit en fait de normer un projet de territoire.

Les territoires non urbanisés ou urbanisés ne sont pas confrontés, mais mis en relation de manière à les valoriser réciproquement. Les paysages, présentés selon un rapport scénique et perspectif, deviennent une ressource : ils révèlent des espaces à

6. Pour Patrick Moquay *et al.* (2007) et à partir des travaux de Sylvie Trosa (1992) et du Conseil scientifique de l'évaluation (1997), la théorie de l'action désigne « *dans le langage de l'évaluation, l'ensemble des représentations et des idées qui inspirent les concepteurs ou les acteurs du programme quant à ses mécanismes, ses relations de causes à effets entre les mesures prises et leur impact social attendu. Elle se fonde sur une perception plus ou moins intuitive des mécanismes économiques et sociaux sur lesquels il paraît nécessaire d'agir, en l'occurrence ceux qui influencent l'évolution du paysage* ».

7. Une association de contestation est créée en 1999, regroupant les 66 communes du SYSDAU périphériques à la Communauté urbaine de Bordeaux. Cette association a été remobilisée en 2009, à l'occasion des débats sur les modifications des périmètres intercommunaux, et celui de la Communauté urbaine de Bordeaux en particulier. Un manifeste a été présenté, argumentant l'opposition de ces communes au projet d'extension de la Communauté urbaine de Bordeaux dans les perspectives du rapport « Balladur » pour la réforme des collectivités territoriales.

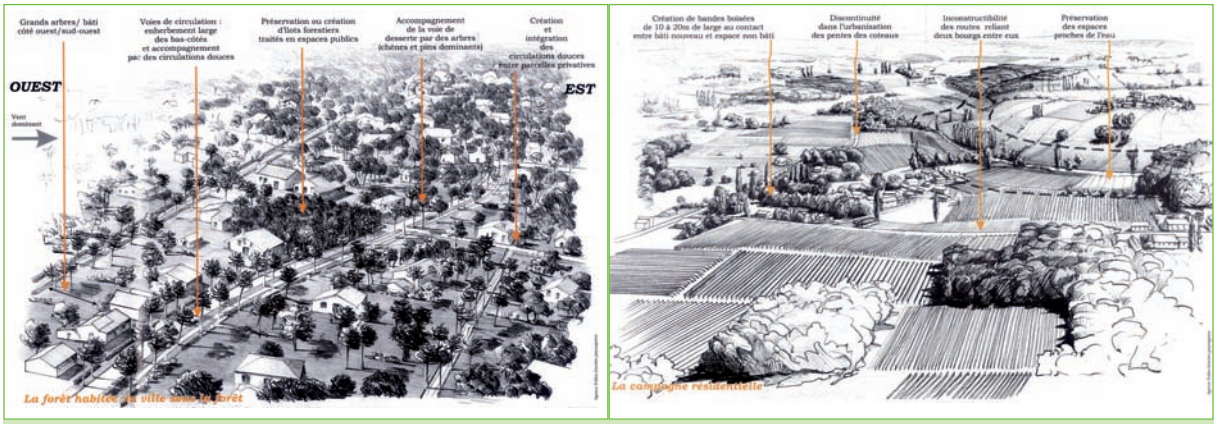


Fig. 3/ Les concepts paysagers proposés par l'équipe de paysagistes Bertrand Folléa et Claire Gautier

À gauche, la ville « sous la forêt » et à droite, la « campagne résidentielle ». Schéma directeur 2001, SYSDAU.

vivre attractifs et synthétisent l'identité métropolitaine. Le schéma directeur 2001 formule alors un véritable projet de paysage[8].

Ici, le paysage sert à décloisonner les frontières du périurbain, à introduire une nouvelle cohérence entre centralité et périphérie. Le schéma directeur 2001 devient un réel outil de gestion des paysages, déclinable à l'échelon des communes, avec des concepts comme « ville sous la forêt », « fil de l'eau » ou « espace naturel urbain ». La traduction opérationnelle de ces concepts doit permettre d'intégrer le tissu bâti dans le « grand paysage » (Folléa, 2003). L'interrelation est assumée entre les multiples formes de la métropole et les nouveaux territoires investis (la forêt, la campagne, le vignoble, les coteaux, etc.).

Des effets tout autant cognitifs et organisationnels que matériels

Les entretiens semi directifs menés auprès des acteurs[9] ont permis d'identifier un glissement dans la stratégie de conception du document entre 1996 et 2001. Ils révèlent la conviction que le schéma directeur 2001 devait se mobiliser sur cette question paysagère. L'étalement urbain et le dépeuplement du cœur de la métropole ont fait monter l'intérêt pour les espaces périphériques (valeurs patrimoniales, résidentielles, écologiques, mémorielles, économiques, de loisirs, etc.), souvent considérés comme de futures zones urbanisables. C'est l'argument paysager synthétique-analytique qui semble avoir permis de mobiliser les élus en leur faisant percevoir l'enjeu d'une politique publique sur la maîtrise de ces espaces.

Cette révélation des paysages a résulté notamment de la pression du monde viticole. Celle-ci a conduit le SYSDAU et l'A'urba à associer les enjeux fonciers viticoles à l'argumentaire paysager pour concevoir une norme d'inconstructibilité par le classement du vignoble (identifié selon l'INAO) en espaces naturels majeurs dans le schéma directeur 2001. La profession viticole a été associée comme un partenaire de premier rang par le syndicat mixte dans le dispositif de conception du document, à tel point que la révision en cours du schéma directeur 2001 associe très étroitement les syndicats viticoles[10]. Cette situation témoigne de l'intérêt de démarches coproduites avec les multiples acteurs. C'est sans doute le concept de proximité (géographique et organisationnelle), qui exprime le mieux la condition de ce développement partenarial

8. Voir : http://www.projetsdepaysage.fr/fr/l_apport_de_l_identification_des_theories_d_action_dans_l_evaluation_des_politiques_publiques_de_paysage_des_documents_d_urbanisme, p. 10.

9. Les entretiens ont été menés avec des élus (SYSDAU, Communauté urbaine de Bordeaux, communes), urbanistes, chambres d'agriculture, syndicats viticoles, l'Institut national d'appellations des origines, le Centre régional de la Propriété forestière, les services de l'État et le Conseil général, les associations et les paysagistes (soit l'ensemble des acteurs mobilisé lors de l'élaboration du schéma directeur 2001).

10. L'ensemble des terroirs viticoles compris dans l'aire du SYSDAU (soit 17 % des appellations de Bordeaux) a fait l'objet d'un inventaire à la parcelle pour être inclus dans des enveloppes de stricte préservation face aux enjeux d'urbanisation. Le concept de « sanctuarisation des espaces » a été mobilisé pour argumenter cette préservation.



Photo 1/ Des paysages forestiers investis par le développement urbain
Cliché de D. Labat, 2008.

(Labat, 2011b). L'exemple bordelais peut être considéré comme une démarche innovante en matière de management public et d'entreprenariat politique, tels que définis par Patrick Gibert, Jean-Gustave Padioleau et Guillaume Payen (1997).

Il apparaît ainsi que la planification stratégique ne peut se borner à l'injonction réglementaire et normative. Les acteurs publics doivent faire adhérer les forces vives (professionnels, propriétaires, acteurs économiques, consulaires, etc.) aux enjeux de la planification. Dans le cas bordelais, il s'agissait d'établir une liaison entre valeur paysagère et occupation du sol. Le SYSDAU a pu ainsi s'adjoindre les pressions des viticulteurs pour instaurer des normes d'inconstructibilité jusque-là peu efficaces en tablant sur l'enjeu collaboratif (gagnant-gagnant) dans la planification territoriale. La démarche a été moins convaincante face aux espaces forestiers (photo 1), qui souffrent d'un manque de représentativité de la profession[11] au sein des partenaires du SYSDAU.

En d'autres termes, le fil directeur du paysage a permis de commencer à construire l'appartenance d'une société à son territoire. Il concrétise la planification en l'appliquant à des lieux. Il agit sur les représentations sociales en les sensibilisant à la pertinence des règles. À terme, il sert la structure syndicale en légitimant son rôle dans l'aménagement du territoire nonobstant sa position incertaine sur un périmètre de projet à la fois à l'étroit dans l'enveloppe métropolitaine de Bordeaux et trop vaste pour ses réelles capacités politiques et financières. Le SYSDAU reste en effet un syndicat mixte fermé à compétence unique et sans fiscalité propre. La gouvernance de l'aire métropolitaine est un mélange d'échelles d'action, du monocentrique (les villes fusionnées de la Communauté urbaine de Bordeaux, avec sa propre planification intercommunale et sa puissance d'action) au polycentrisme pour un gouvernement à plusieurs niveaux, dans un principe de coopération (Savitch, 2007). La politique paysagère du schéma directeur 2001 pâtit de cette multiplicité.

2001-2010 : quels effets de cette action publique ?

Pour vérifier si cette action publique avait trouvé un écho au sein de la population, nous avons procédé en 2009 à un sondage mis en ligne sur le site du SYSDAU[12]. Nous avons pu ainsi identifier les valeurs attribuées aux paysages de la métropole. Bien qu'expérimentale, l'enquête (243 réponses) a montré un intérêt puissant, mais inégal pour les questions paysagères.

Les paysages apparaissent empreints de valeurs bien spécifiques (fig. 4). La vigne, par exemple, a une valeur essentiellement économique et patrimoniale. Le SYSDAU a su mobiliser ce potentiel. Lorsque le schéma directeur 2001 était en cours de conception, l'économie viticole bordelaise était fragilisée par la concurrence internationale. Le SYSDAU en a joué pour justifier une sanctuarisation du foncier viticole.

En revanche, les paysages de maraîchage sont pratiquement ignorés, leur seule valeur étant économique. Ils restent donc fragiles lorsque leur pérennité économique est incertaine. L'action publique ne peut guère mobiliser d'autres leviers d'action pour légitimer son intervention. Entre 1979 et 2000, la surface des vergers a diminué de

10 (suite). En accord avec le SYSDAU, l'instauration d'une commission viticole est en débat actuellement dans le cadre de la rédaction du document d'orientation et d'objectifs du futur schéma de cohérence territoriale (SCOT). Cette commission « locale » a pour objectif de régler les conflits liés à l'application du futur SCOT dans le cadre de la compatibilité avec les plans locaux d'ubanisme. Cette organisation spécifique n'est pas observable sur les territoires forestiers.

11. Cet argument de manque de représentativité n'explique pas à lui seul la mobilisation plus timide du monde sylvicole. Le contexte économique de la sylviculture et les écarts de la rente foncière sont également des paramètres déterminants.

12. Le sondage mis en ligne n'avait pas pour but un échantillon représentatif de la population du territoire du SYSDAU, soit 870 000 habitants et 93 communes. L'objectif était de mettre à disposition un questionnaire accessible aux internautes du SYSDAU et impliquant une situation de concertation.

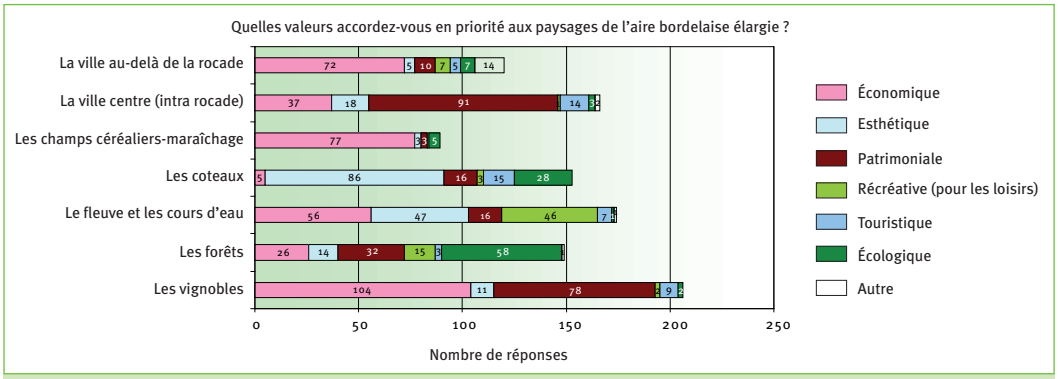


Fig. 4/ Sondage Internet réalisé en 2009
Ce sont des valeurs attribuées aux paysages représentatifs de la métropole bordelaise.

92 % tandis que celle des vignobles a augmenté de 31 % (SYSDAU, 2010). Au final, il apparaît que les valeurs identifiées par les répondants correspondent à celles que défend le schéma directeur 2001. Autrement dit, l'expertise proposée par l'équipe Bertrand Folléa et Claire Gautier paraît en phase avec les représentations de l'échantillon.

Pour identifier les problèmes paysagers perçus par les répondants et les confronter à ceux présents dans le schéma directeur 2001, et afin de vérifier la pertinence de la démarche du SYSDAU, nous avons demandé aux répondants de préciser leur perception de l'évolution des paysages de l'aire d'étude, les causes et les conséquences de ces évolutions, selon des questions semi ouvertes à choix multiples et une grille d'arguments positifs et négatifs.

Les réponses sont très disparates, mais témoignent que les paysages de la périphérie et surtout de la forêt se sont sensiblement dégradés. L'abandon de l'agriculture est perçu comme le corollaire de l'avancée du front urbain, d'une activité économique fragilisée. L'image de la campagne aux portes de la ville disparaît. Des commentaires évoquent « une logique de rente foncière », « la fin d'une production indispensable », « une évolution révélatrice du manque de conscience de notre avenir », et « une impression de malaise ».

L'évolution des paysages du fleuve est assez bien perçue, tandis que celle des paysages de la ville intra rocade est plébiscitée. Ce résultat peut être associé à l'ensemble des projets urbains qui ont reconfiguré la ville de Bordeaux, les quais de la Garonne et tous les espaces publics en lien avec le tramway. Pour les répondants, ces espaces sont des lieux de vie et de rencontre essentiels. Ils y plébiscitent également l'amélioration esthétique du cadre de vie et le principe d'aménagements rénovant les espaces publics.

L'étalement urbain est identifié négativement, avec les structures qui lui sont propres (activités, grands équipements commerciaux). S'il est perçu par une minorité comme le moyen d'accéder à un logement à un moindre coût, voire comme la possibilité de vivre au calme, la majorité y voit la cause de la disparition des paysages, de leur uniformisation et de la fermeture de perspectives visuelles. Ces évolutions sont commentées comme le « manque d'études d'ensemble, (l'absence) d'harmonie », « l'absence de volonté et de ténacité des élus », « des paysages sans caractères et sans repères historiques ou culturels », ou la « suppression suicidaire de la forêt ».

Les zones d'activités industrielles et/ou de bureaux sont mal perçues pour leur manque d'intégration dans le paysage, leur mauvaise qualité architecturale ou à cause de la

12 (suite). La démarche permet d'identifier le public accédant aux données du SYSDAU et le potentiel de mobilisation de l'outil numérique *via* le site du syndicat pour ce type d'exercice.

disparition de perspectives. Les grands équipements commerciaux sont eux aussi mal perçus, car ils dévalorisent les entrées de ville, s'accompagnent de trop d'enseignes publicitaires et contribuent à désertifier les centres villes. Ils sont sévèrement commentés : « négation du piéton », « on peut y venir sans même s'apercevoir que le fleuve est si près », « de futures friches commerciales », « c'est choquant de voir le luxe de ces sites temporaires ».

Dans le développement de l'habitat, les répondants critiquent la monotonie des constructions, l'absence de repères, l'extension et la fermeture des lotissements sur eux-mêmes. On dénonce leur déconnexion des centres historiques : « mitage urbain = mitage des relations humaines », « un étalement de la médiocrité », « la réflexion semble absente », « développement paraissant anarchique et coupé du sens du territoire… ».

Les infrastructures de transport sont aussi perçues négativement, d'abord avec la critique des pollutions sonores et aériennes. On y dénonce encore le manque de pistes cyclables et d'intégration dans les paysages. Une minorité juge cette évolution positive du fait d'une meilleure intégration paysagère et d'un accès facilité aux emplois et aux logements.

La dégradation des paysages est globalement attribuée aux dynamiques d'aménagement. Ce constat est fréquent, mais il faut en identifier les causes. Les actions de préservation des paysages sont valorisées, mais pas celles incluses dans les processus d'aménagement ou de développement des zones urbanisées, lesquels ne sont pas perçus comme une démarche de valorisation paysagère.

Ce sondage a également permis d'identifier des attentes claires. Que ce soit pour la protection des espaces agricoles, viticoles ou forestiers, le principe d'interdiction de construire est cité prioritairement, suivi par la limitation des grands équipements commerciaux, le développement du végétal et l'amélioration architecturale des nouvelles habitations. Deux types d'actions distincts sont attendus :

1- l'application de règles strictes d'urbanisation afin de préserver les espaces agricoles, viticoles et forestiers.

2- la maîtrise qualitative de l'évolution des paysages par des mesures touchant la qualité des constructions, la présence du végétal et les nuisances visuelles.

Ces actions sont aujourd'hui au moins partiellement inscrites dans les documents d'urbanisme en fonction des échelles d'intervention. Le schéma directeur 2001 en comporte certaines, comme l'amélioration architecturale des habitations ou la protection des espaces agricoles. Mais les appréciations sur l'évolution des paysages forestiers et agricoles et des grands équipements commerciaux montrent qu'il existe une attente plus forte que les réponses apportées par l'action publique dans le schéma directeur 2001. La problématique paysagère permet de justifier des mesures concrètes et parfois très déterminées dans les réponses apportées par les répondants.

Nous avons également interrogé les répondants sur leur éventuelle capacité à participer à la définition des règles présentes dans les documents d'urbanisme et sur l'intérêt d'agir sur les paysages dans ces documents. Une très large majorité est convaincue que ce sont là des outils importants de gestion des paysages et qu'ils doivent donc comporter des règles à ce sujet. Cet avis est partagé par l'ensemble des répondants, quelles que soient les catégories socioprofessionnelles.

Au-delà de ces résultats, cette expérience a montré l'intérêt d'un tel sondage sur un sujet aussi intime que la perception et la représentation du paysage ; mais si les réponses obtenues montrent que l'action menée depuis 2001 répond aux principales préoccupations des répondants, leur explication sociologique est limitée, parce que

l'échantillon est insuffisant pour une recherche des corrélations socio-professionnelles et résidentielles-géographiques. L'échelle métropolitaine du sondage est trop large, et le filtre de l'Internet trop discriminant pour déterminer comment l'action publique peut répondre à une demande sociale localisée. Nous avons donc enquêté plus en détail auprès des habitants de trois communes, touchant notamment la compatibilité entre le schéma directeur 2001 et leur plan local d'urbanisme.

Le filtre évaluatif des actions locales

Plus de soixante-dix orientations paysagères ont été formulées, depuis la protection foncière des espaces viticoles jusqu'à la transparence nécessaire des clôtures dans les secteurs résidentiels. Mais cette profusion d'objectifs paysagers suffit-elle à mobiliser l'instrument de planification de manière efficace à l'échelle communale ?

Réinterprétation et appropriation localisée de l'action paysagère à l'échelle communale

L'objectif de compatibilité reste une problématique de fond qui engage la cohérence entre échelles d'action et le respect des normes de la métropole à la commune. Jean-Pierre Lebreton rappelle que « *le rapport de compatibilité aurait un contenu variant en fonction du degré de précision des éléments rapportés : plus la norme et la mesure qui doit la respecter sont précises et plus la compatibilité se rapproche de la conformité* » (Lebreton, 1991). Or les contraintes, les règles d'arbitrage, les mécanismes de décision diffèrent entre les échelons métropolitains et communaux, d'autant plus que les droits de propriété et les ressources naturelles sont en jeu (Nahrath *et al.*, 2005). Même hyper centrée sur l'outil de planification, la problématique des échelles d'action reste prépondérante sur l'ensemble des territoires.

Gérer le paysage nécessite d'investir l'unité paysagère au plus près de la vie locale, dans la cohérence des multiples instruments d'action publique et leurs combinaisons. Alain Faure et Pierre Muller (2006) ont théorisé le changement d'échelle du point de vue de la gouvernance et de la production de bien commun. Selon eux, cela revient à s'interroger sur « le lien entre les transformations de l'action publique et l'affaiblissement de la coupure public-privé ». Ils citent Emmanuel Négrier (2005) pour qui « *le changement d'échelle exprime une modification dans la perception d'un problème comme relevant d'un rapport entre un territoire et l'institution qui l'incarne, passant par trois types de processus :*
• *la projection d'une nouvelle institution à la mesure de l'espace considéré comme pertinent ;*
• *une redéfinition de l'envergure et de la substance de l'action publique ;*
• *une recomposition des rapports entre niveaux de responsabilité (vers le haut ou vers le bas)* ».

Ce que l'analyse permet d'identifier à l'échelle métropolitaine doit donc être confronté en complément à l'échelle communale, non seulement parce que les actions le justifient (principe de subsidiarité communale), mais aussi parce que les outils de planification que l'on évalue diffèrent selon les instances concernées. Chaque échelon vise une planification répondant à ses propres impératifs. La notion de compatibilité permet d'arbitrer entre les ambitions métropolitaines et les volontés locales. Les documents d'urbanisme sont alors considérés comme des outils de régulation des conflits entre les divers échelons (Martin *et al.*, 2006). Dans des territoires métropolitains de forte cohésion, comme à Grenoble, les acteurs peuvent alors décider de concevoir un schéma de cohérence territoriale sous le format « super-PLU », instaurant des orientations quasi opposables aux plans locaux d'urbanisme.

Dans l'aire bordelaise, la politique paysagère du schéma directeur 2001 veut garantir une unité de normes et d'action dans un espace composite et complexe, tandis que la planification communale affronte les contraintes locales. La Convention européenne du paysage, peu comprise et trop lointaine, ne trouve pas encore sa place dans le cadre institutionnel de la planification territoriale, qui lui est plutôt défavorable. La cohérence entre les problématiques paysagères et les niveaux d'engagement des documents d'urbanisme est insuffisante pour garantir l'efficacité des orientations. À tous les échelons, les procédures de participation sont encore timides et les objectifs ne tiennent pas assez compte des attentes des populations. Trop souvent encore, le paysage sert une rhétorique d'aménagement, dénoncée en ce qui concerne le schéma directeur 2001 par des géographes (Bord, Baduel, 2000), ainsi que par des associations locales.

Une réelle difficulté de mise en œuvre des objectifs métropolitains à l'échelle communale apparaît. Tout d'abord, les orientations du schéma directeur 2001 ne sont pas assez prises en compte dans le document communal. Les concepts paysagers du schéma directeur 2001 ne sont pas repris dans les plans locaux d'urbanisme, ou le sont de manière simpliste, voire erronée. Ainsi, la « ville sous la forêt », initialement conçue comme une gestion mesurée de l'espace dans sa forme originelle, pourra aussi bien être interprétée dans le sens d'une urbanisation dans la forêt. De même pour le concept de « nature industrielle », qui vise à conjuguer les emprises industrielles du Bec d'Ambès avec des espaces non construits d'aménités à créer (pistes cyclables, ripisylves et zones plantées, etc.). Faute d'explicitation, le concept n'est pas bien compris et dessert parfois même la crédibilité du document d'urbanisme.

Ensuite, si les limites des enveloppes urbanisables sont en général respectées, la mise en œuvre des orientations paysagères dépend trop étroitement des communes. Certaines peuvent en trouver les moyens, en limitant leur projet paysager comme à Saint-Médard-en-Jalles. D'autres, comme à Pompignac, font des choix dont elles n'ont pas les moyens, dans un contexte de conflits locaux entre habitants et propriétaires fonciers. L'analyse des plans locaux d'urbanisme sur trois communes montre l'interdépendance entre les moyens alloués à l'expertise paysagère dans le plan local d'urbanisme et l'ambition des équipes municipales pour faire du paysage un outil de projet territorial (tabl. 1).

L'ingénierie de planification reste un élément déterminant pour la conception des plans locaux d'urbanisme. La Communauté urbaine de Bordeaux dispose d'une culture, de moyens et d'une histoire qui lui permettent de concevoir un plan local d'urbanisme ambitieux et exigeant, mais où le paysage, inscrit implicitement et sectoriellement dans des objectifs urbanistiques, est peu pris en compte. Des communes disposant d'un maillage intercommunal moins structuré consentent moins de moyens à leur planification alors qu'elles subissent des transformations parfois radicales. Dans ce cas, le plan local d'urbanisme est un outil inadapté à la gestion du paysage.

Enfin, cette situation est également due à l'interprétation de la politique paysagère métropolitaine par les décideurs communaux. Bien que conscients des enjeux paysagers de leur territoire, ces élus sont souvent contraints par les impératifs locaux, la proximité des conflits, les contradictions entre développement et protection en fonction des représentations, et par les cycles (spatiaux et temporels) des mandatures comme des projets. Dans ces conditions, la prise en compte du paysage est difficile à concrétiser.

Tabl. 1/ Les déterminants de la compatibilité entre échelles de planification			
Critère d'analyse	Comparaison entre les trois communes tests		
	Saint-Ménard en Jalles 27 997 habitants	Léognan 9 130 habitants	Pompignac 2 551 habitants
Niveau de compatibilité avec le schéma directeur 2001 (nombre d'orientations prises en compte)	11/44 (2006)	15/43 (2003), 22/43 (2010)	8/16 (2007)
Niveau de conflits	Classique, opposition politique locale (Vert) et associative	Classique, opposition politique locale (Vert)	Très élevé et ancré, lié au foncier
Moyens et compétences	Importants, liés à la Communauté urbaine de Bordeaux	Moyens	Faibles
Qualité du plan local d'urbanisme (définition et ambition)	Importante, impulsée par les prescriptions urbaines, le plan local d'urbanisme de la Communauté urbaine de Bordeaux comme référence	En amélioration, influence de l'expertise	Minimal, diagnostic cohérent, peu de mesures paysagères

Les habitants comme miroir des stratégies locales

Les entretiens avec les habitants[13] des trois communes confirment l'analyse précédente. D'une part, les documents d'urbanisme ne s'appuient pas sur leurs idées ni leurs projets, dont les élus n'ont souvent qu'une vision partielle. D'autre part, les procédures de l'urbanisme apparaissent trop techniques et difficilement appropriables par chacun. Ce sont surtout les personnes qui y ont un intérêt personnel qui participent aux étapes de consultation ouvertes à la population.

Pourtant, ces entretiens nous ont montré la richesse des réflexions menées par les habitants. Les regards qu'ils portent sur les dynamiques urbaines peuvent être très critiques, remettant en cause la capacité des élus à maîtriser les impacts paysagers les plus négatifs. Leurs idées de projets sont nombreuses et savent valoriser les paysages et les lieux, en visant à la fois la protection de la nature et son usage public. Elles justifient implicitement un habitat plus dense, favorisant les liens sociaux. Cependant, ce que disent les habitants témoigne également d'une forte conscience des enjeux locaux d'ordre électoral, idéologique, économique (rentes foncières), ainsi que des intérêts personnels. Malgré tout, s'il existe des propriétaires fonciers dont les intérêts favorisent le mitage des paysages par l'urbanisation, la plupart des habitants souhaitent une gestion plus ferme des paysages existants.

Les trois communes ne présentent ni le même profil sociologique, ni les mêmes attentes paysagères. Les personnes rencontrées sur la commune de Saint-Médard-en- Jalles souhaitent des services environnementaux urbains avec la création d'un parc central, mais aussi un accès plus facile aux espaces forestiers périphériques. À Léognan, elles privilégient un cadre de vie marqué par les grands crus de l'appellation Pessac-Léognan et par la forêt, en limite immédiate des services de la Communauté urbaine de Bordeaux. Dans la commune de Pompignac, on revendique plutôt de vivre dans une campagne idéalisée, mémoire d'un passé agricole aujourd'hui révolu. Cependant, certaines valeurs sont communes. L'idée de paysage est fortement liée à celle de nature. Aussi la présence des formes végétales est-elle un vœu prédominant, où la forêt et la vigne restent emblématiques. C'est pourquoi, pour les habitants rencontrés, l'action publique, dite paysagère, doit permettre la conservation de cette nature, considérée comme un capital identitaire (photo 2).

13. Ces entretiens semi-directifs à questionnaire ouvert ont été menés sur les trois communes en confrontant le contenu des problématiques paysagères des plans locaux d'urbanisme aux représentations des paysages selon 15 habitants rencontrés par commune. L'échantillon par commune réunit des habitants sans engagement politique, un représentant de l'opposition communale et deux représentants des associations environnementales locales.



Photo 2/ Le vallon de la Capéranie à Pompignac

Une coulée verte qui structure le centre-ville et qui est défendue par les néo-ruraux en quête d'une nature de proximité. Cliché de D. Labat, 2011.

Au-delà de cette attente collective, chacun revendique une intimité résidentielle qui s'exprime par la maison individuelle, mode d'habiter qui entraîne des effets de mitage et de fermeture lente mais inéluctable des paysages. Les contradictions identifiées dans ces discours montrent la nécessité d'une médiation entre les expertises techniques et les expériences habitantes. Il faut mettre en lumière les idées collectives face aux attentes individuelles, pour qu'elles aboutissent à un projet de paysage porté par l'ensemble des parties. Ces démarches semblent difficilement réalisables actuellement dans les procédures d'urbanisme, qui sont fortement sensibles aux contentieux locaux. Se pose alors la question de la temporalité, car la sortie des conflits est souvent possible pour peu qu'on prenne le temps de les résoudre.

Des pistes possibles de progrès

Entre le respect de la norme descendante et les motivations communales ascendantes, comment conduire des politiques paysagères qui œuvrent à la fois pour une identité métropolitaine et des spécificités locales ?

De nombreuses pistes apparaissent, certaines inspirées de travaux menés en Italie (Grillet-Aubert, 1999). Au sein des schémas de cohérence territoriale, il s'agit de produire des objectifs de qualité paysagère (tels que définis dans la Convention européenne de paysage[14]) qui fixent aux plans locaux d'urbanisme la marche à suivre. Pour cela, le syndicat de schéma de cohérence territoriale doit se doter de moyens de pilotage pour des démarches de suivi et de pédagogie plus abouties lors de la réalisation des plans locaux d'urbanisme. En fonction des particularités locales, le schéma de cohérence territoriale peut définir plus ou moins précisément ses orientations, mais proposer un cadrage incitant à des démarches paysagères communales mieux construites.

Ensuite, la cohérence entre les outils de planification des paysages doit être précisée. La charte de la Communauté de communes de Montesquieu[15] en est un exemple. Traduisant les orientations du schéma directeur, elle constitue un outil précieux et approprié par les élus locaux pour la réalisation des plans locaux d'urbanisme des communes membres (Léognan en l'occurrence). Les orientations du schéma directeur 2001 y sont spatialisées, et des propositions précises, illustrées selon un mode de projet (croquis, plan, coupes, perspectives, etc.), permettent de comprendre les orientations et de les concrétiser. Cette charte préfigure ce que pourrait être la politique paysagère d'un plan local d'urbanisme intercommunal. Les plans de paysage peuvent également constituer des outils contractuels de mise en œuvre des plans locaux d'urbanisme.

Reste à améliorer la prise en compte du paysage dans les plans locaux d'urbanisme. La démarche entreprise dans le schéma directeur 2001 pourrait être conduite dans ces documents locaux, en insistant sur la qualité paysagère selon une analyse de la ressource : mieux identifier les paysages d'un territoire en concertation avec les populations, hiérarchiser les enjeux de préservation, de gestion ou de création de nouveaux paysages.

Il s'agit également d'insérer des orientations paysagères dans les politiques sectorielles (habitat, déplacement, agriculture, environnement, etc.). Pour cela, les élus doivent fournir plus de moyens à l'ingénierie d'étude qui réalise les documents techniques des

14. Cf. note 5.

15. La commune de Léognan est intégrée dans la Communauté de communes de Montesquieu, limitrophe de la Communauté urbaine de Bordeaux. Cette intercommunalité comprend l'aire d'appellation renommée de Pessac-Léognan. La comparaison entre les versions de plans locaux d'urbanisme (2003 et 2010) de la commune montre une nette évolution de la prise en compte des problématiques paysagères, évolution à laquelle la charte paysagère de la communauté de commune a participé, selon les résultats des entretiens.

plans locaux d'urbanisme, afin de mieux expliciter les problématiques paysagères, identifier et illustrer concrètement des mesures efficaces, dans une politique communale pédagogique et démontrant que le paysage est un bien commun, que l'on doit mettre en valeur sur tous les territoires.

Enfin, et plus prosaïquement, il est nécessaire que l'ensemble des élus puisse percevoir le potentiel d'action que les paysages communaux recèlent dans le contexte de la planification. Là encore, l'échelle de gouvernance métropolitaine du SYSDAU paraît pertinente pour continuer la démarche engagée par le schéma directeur 2001, dans une forme partenariale avec les institutions compétentes (Conseil d'architecture d'urbanisme et de l'environnement, écoles de paysage, etc.) et les acteurs économiques.

Conclusion : limites et perspectives d'une démarche d'évaluation

L'évaluation des politiques publiques comporte de nombreux écueils. Nous en avons nous-mêmes rencontrés. Tout d'abord, au plan institutionnel, la démarche s'est trouvée confrontée à un refus politique de certains membres du syndicat. L'évaluation intervenant pendant la phase de révision du schéma directeur en schéma de cohérence territoriale, il ne s'agissait donc plus de « *regarder en arrière, mais de se projeter en avant* ». En outre, la participation des services de l'État dans la convention de recherche introduisait une suspicion quant à son rôle dans ce dispositif, réflexe classique dans les exercices d'évaluation multipartite. Au-delà de ces explications, notre démarche analytique introduisait une réflexion sur la participation des populations, élément qui a conduit à une certaine frilosité du syndicat, contribuant ainsi à faire de cette expérimentation un exercice sans visibilité politique. Ce fut notamment le cas pendant la phase de sondage sur Internet. En somme, l'engagement nécessaire pour cette évaluation n'a pas trouvé le terrain escompté.

Parmi les éléments plus techniques, il faut évoquer le caractère parfois flou des concepts et des orientations paysagères, qui conduisent à de réelles difficultés pour en traduire la mise en œuvre. Insuffisamment appropriés par les acteurs locaux, ces objectifs et ces orientations sont parfois même inconnus. Dans ce cas, l'évaluation est très limitée. Elle s'appuie alors davantage sur un diagnostic de rupture de l'action prévue que sur l'observation objective de l'évolution des paysages.

Enfin, notre démarche doit être simplifiée pour être opérationnelle, dans le cadre notamment du développement annoncé de la constitution de schémas de cohérence territoriale destinés à couvrir le territoire national d'ici 2017, selon les propositions issues de la loi portant engagement national pour l'environnement » (ENE)[16], pour être en conformité avec l'intitulé de la loi.

Cette expérimentation a néanmoins permis d'illustrer les difficultés qui se présentent dans la planification territoriale (métropolitaine et communale) pour le développement des politiques paysagères. Au-delà des procédures d'évaluation environnementale qui ne traitent que des outils sans interroger explicitement les instruments d'action publique, cette recherche a permis d'identifier des pistes d'amélioration à la fois pour les décideurs, mais également pour les experts concepteurs de politiques paysagères ou tout autre acteur désireux de faire évoluer les pratiques. Elle vient fermer la boucle rétroactive de l'action publique en positionnant l'évaluation comme une démarche venant après l'action (*ex-post*). Elle nourrit aussi des démarches *ex-ante*[17] afin d'accompagner les acteurs publics et privés dans la formulation de nouvelles politiques paysagères. Les

16. Il s'agit de l'article L. 122-2 du Code de l'urbanisme qui modifie les conditions d'urbanisation en l'absence de schéma de cohérence territoriale.

17. L'évaluation est généralement réalisée après la phase de mise en œuvre d'une politique. Elle est nommée dans ce cas « évaluation *ex-post* ». Cependant, il est possible de la réaliser lors de sa conception, en « *ex-ante* » de façon à prévenir les éventuelles difficultés qui peuvent se présenter et la corriger en conséquence.

concepteurs paysagistes peuvent s'appuyer sur la méthode et les résultats obtenus pour adapter leur production aux difficultés de l'action publique et compenser ou anticiper les effets de rupture prévisibles. Les résultats obtenus permettent de disposer d'un recul utile pour les paysagistes qui interviennent dans le champ de l'urbanisme. Leurs méthodes et leurs propositions peuvent être analysées par rapport au cadre d'action publique dans lequel leurs travaux s'insèrent. En ce sens, et sans répondre à toutes les questions des paysagistes sur leurs pratiques, notre expérimentation propose des éléments de réponse pour améliorer la prise en compte des projets de paysage dans les documents d'urbanisme. Au regard de l'ensemble de notre recherche, il nous paraît opportun de mieux mobiliser ces outils de planification pour définir des règles de gestion des paysages au-delà d'une seule finalité urbaine.

L'expérimentation mériterait d'être étendue à d'autres territoires de projet afin de consolider l'analyse en fonction des situations (systèmes de gouvernance, typologies administratives et socio-économiques, diversité des enjeux paysagers, etc.) et à d'autres instruments de l'action paysagère (chartes, plans et contrats de paysage). Plus que jamais, dans un contexte d'évolution des pratiques et des enjeux de l'action publique, la prise de recul que permettent les démarches d'évaluation des politiques publiques apparaît nécessaire pour favoriser le développement d'une intervention publique plus efficace et cohérente avec les attentes des sociétés. Les politiques paysagères n'échappent pas à ce constat.

Remerciements.

Les auteurs remercient les relecteurs anonymes pour la qualité de leurs propositions et de leurs commentaires sur la précédente version de l'article.

Références

A'URBA : AGENCE D'URBANISME BORDEAUX MÉTROPOLE AQUITAINE (1997). « Révision du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise ; thème 1 : environnement, cadre de vie. Rapport d'étape de la phase 1. État des lieux », 20 p.

A'URBA : AGENCE D'URBANISME BORDEAUX MÉTROPOLE AQUITAINE (1998a). « Révision du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise. Note d'orientation. Diagnostic, enjeux et propositions », 31 p.

A'URBA : AGENCE D'URBANISME BORDEAUX MÉTROPOLE AQUITAINE (1998b). « Révision du schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise. Les orientations stratégiques du projet de schéma directeur : le nouveau document et les orientations générales (séance du comité syndical du syndicat mixte du schéma directeur de l'aire métropolitaine Bordelaise du mardi 21 juillet 2008) », SYSDAU, 22 p.

BLANC N., GLATRON S. (2005). « Du paysage urbain dans les politiques nationales d'urbanisme et d'environnement ». *L'Espace géographique*, t. 34, n° 1, p. 65-80.

BORD J.-P., BADUEL P.-R. (dir.)(2004). *Les Cartes de la connaissance*. Paris, Tours : Karthala, Urbama, coll. « Hommes et société », 689 p.

CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y. (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris : Éditions du Seuil, coll. « La couleur des idées », 362 p.

DONADIEU P. (2000). « Entre urbanité et ruralité. La médiation paysagiste ». *Les Annales de la recherche urbaine* : « Paysages en villes », n° 85, p. 7-15.

DONADIEU P. (2007). « Le paysage. Un paradigme de médiation entre l'espace et la société ? ». *Économie rurale*, n° 297-298, p. 5-9.

DONADIEU P., DUMONT-FILLON N. (2003). *Les Processus de mise en œuvre des politiques publiques de paysage en milieu urbain : intérêts, limites et perspectives de développement des actions conçues avec le concours des paysagistes*. Versailles : École nationale supérieure du paysage

de Versaille, programme de recherche « politiques publiques et paysages : analyse, évaluation, comparaison », rapport final, 124 p.
http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-processus-de-mise-en-oeuvre,14118.html

Duran P. (2001). « Connaissance et action publique, l'évaluation comme savoir pratique », In Berlan-Darqué M., Terrasson D. (coord.), *Politiques publiques et paysages. Actes du séminaire d'Albi*. Paris : Éditions Quae, CEMAGREF-MATE, p. 33-43

Faure A., Muller P. (2006). « Les changements d'échelle en science politique : objet classique, questions nouvelles », 4e journée scientifique du développement local et de l'action publique, Arlon (Belgique), FUCAM, 11 p.

Folléa B. (2003). « Paysage et maîtrise de l'étalement urbain : l'exemple de l'agglomération bordelaise et de son SCOT ». In Association des professionnels de l'urbanisme (Midi-Pyrénées), Institut d'études territoriales, *La Ville étalée en perspectives*. Nîmes : Éditions Champ social, p. 249-259.

Folléa B., Gautier C. (1999). *Les Orientations paysagères pour l'agglomération bordelaise dans le cadre de la révision du SDAU*. Malakoff : A'urba, 46 p.

Gibert P. (1997). « Management public, management de la puissance publique ». In Lacasse F., Thoenig J.-C. (dir.), *L'Action publique*. Paris : L'Harmattan-Institut de management public, coll. « Logiques politiques », p. 21-56.

Grillet-Aubert A. (1999). « À quelles échelles planifier le territoire ? La crise du modèle hiérarchique de la planification en Italie ». *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 82, p. 54-61.

Guiseppelli E., Fleury P., Papy F. (2001). *Le Paysage, objet et outil de négociation entre acteurs du développement local. Le cas d'un territoire rural de Moyenne Tarentaise (Savoie)*. Thiverval-Grignon : Centre de Versailles-Grignon, Programme de recherche : « Politiques publiques et paysages : analyse, évaluation, comparaisons », ministère du Développement durable, rapport final, 80 p.

Labat D. (2011a). *Le Paysage, levier d'action dans la planification territoriale. Essai d'évaluation de la politique paysagère du scot de l'aire métropolitaine de Bordeaux*. Versailles : École nationale supérieure du paysage de Versailles-Marseille, AgroParisTech, thèse de doctorat en sciences et architecture du paysage, 552 p.

Labat D. (2011b). *La Mise en oeuvre des politiques paysagères : quand la décision publique est confrontée aux échelles de définition. L'analyse des proximités comme outil de compréhension de la coordination de l'action paysagère*, 11p.
http://www.projetsdepaysage.fr/fr/_la_mise_en_oeuvre_des_politiques_paysageres_quand_la_decision_publique_est_confrontee_aux_echelles_de_definition

Lascoumes P., Le Galès P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris : Les Presses Sciences Po, coll. « académique », 370 p.

Lebreton J.-P. (1991). « La compatibilité en droit de l'urbanisme ». *L'Actualité juridique, Droit administratif*, juillet-août, n° 7-8, p. 491-496.

Luginbühl Y. (2001). *La Demande sociale de paysage*. Paris : Conseil national du paysage, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, rapport de la séance inaugurale du Conseil national du paysage, 19 p.

Luginbühl Y. (2004). « Programme de recherche politiques publiques et paysages analyse, évaluation, comparaison », synthèse des résultats scientifiques. Ministère de l'écologie et du développement durable, rapport final, 22 p.

Luginbühl Y. (2007). « Pour un paysage du paysage ». *Économie rurale*, n° 297-298, p. 23-40.

Martin S., Bertrand N., Rousier N. (2006). « Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? ». *Géographie, économie, société*, vol. 8, n° 3, p. 329-350.

Monédiaire G. (2003). « La prise en compte du paysage dans les instruments de planification en droit français ». *Revue juridique de l'environnement*, n° 3, p. 278-300.

Monédiaire G. (2007). « Les paysages du droit – Florence 2000 ». *Cosmopolitiques*, n° 15, p. 193-204.

Monnier E., Duran P. (1992). « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques ». *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, p. 235-262.

Moquay P., Aznar O., Candau J., Guérin M., Michelin Y. (2007). « Une typologie des interventions intercommunales en matière de paysage ». In Berlan-Darqué M., Luginbühl Y., Terrasson D. (coord.), *Paysages : de la connaissance à l'action*. Versailles : Éditions Quae, coll. « Update sciences & technologies », p. 195-209.

Muller P., Surel Y. (2000). *L'Analyse des politiques publiques*. Paris : Montchrestien, coll. « Clefs. Politique », 156 p.

Nahrath S., Varone F., Gerber J.-D. (2005). « Les espaces fonctionnels de la durabilité. Vers une reconfiguration des politiques sectorielles, des territoires institutionnels et des droits de propriété ? ». In Maillefert M., Petit O., Rousseau S. (dir.), *Ressources, patrimoine, territoires et développement durable*. Bruxelles : Pie Peter Lang, EcoPolis, p. 219-254.

Négrier E. (2005). *La Question métropolitaine : les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, coll. « Symposium », 270 p.

Padioleau J.-G. (1997). « L'action publique urbaine moderniste ». In Lacasse F., Thoenig J.-C. (dir.), *L'Action publique*. Paris : L'Harmattan-Institut de management public, coll. « Logiques politiques », p. 57-69.

Payen G. (1997). « Décision et entrepreneurs politiques ». In Lacasse F., Thoenig J.-C. (dir.), *L'Action publique*. Paris : L'Harmattan-Institut de management public, coll. « Logiques politiques », p. 175-198.

Pinson G. (2009). *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Paris : Les Presses de Sciences Po, coll. « académique », 420 p.

Prieur M. (2003). « La convention européenne du paysage ». *Revue européenne de droit de l'environnement*, n° 3, p. 258-264.
http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulos?tipo_busqueda=EJEMPLAR&revista_busqueda=1276&clave_busqueda=81858

Savitch H.V. (2007). « Globalisation et changement d'échelle dans le gouvernement urbain ». *Métropoles*, n° 2. http://metropoles.revues.org/652

Sysdau (2001). « Plan 2010-2020. Schéma directeur de l'aire métropolitaine bordelaise. Approuvé par le comité syndical du Sysdau du 21 septembre, rapport de présentation », 150 p.
http://www.sysdau.fr/pagesEditos.asp?IDPAGE=56&sX_Menu_selectedID=top_B88EBF1B
http://www.sysdau.fr/pagesEditos.asp?IDPAGE=51&sX_Menu_selectedID=top_95152D33

Sysdau (2010). *Diagnostic agricole pour l'élaboration du schéma de cohérence territoriale de l'aire métropolitaine bordelaise*. Bordeaux : Chambre d'agriculture de Gironde, document de travail, 96 p

Thoenig J.-C. (1985). « Présentation et l'analyse des politiques publiques ». In Grawitz M., Leca J., Thoenig J.-C, *Traité de sciences politiques*. Paris : Presses universitaires de France, t. 4, p. 1-60.

Trosa S. (1992). « Le rôle de la méthode dans l'évaluation à travers l'expérience du conseil scientifique de l'évaluation ». *Revue politique et management public*, vol. 10, n° 3, p. 82-102.