

# GROUPE DE TRAVAIL "EXTENSIONS URBAINES" EXTRAIT DU CAHIER DES CHARGES (RAPPEL)

## ● CONTEXTE ET CONSTAT

Sur une très grande partie du territoire français, nous constatons une forte demande de foncier destiné à l'urbanisation, se faisant majoritairement sous des formes standardisées par exemple de type "pavillonnaire" pour les zones d'habitat et en juxtaposition de "boîtes à chaussures" pour les zones d'activités.

Dans un cas comme dans l'autre, ces formes d'urbanisation sont conçues sans grandes cohérences avec leur site d'accueil, sont consommatrices d'espaces agricoles et/ou naturels, constituent souvent des atteintes fortes aux sites et aux paysages et génèrent des incohérences d'usage (transport, équipements...), incompatibles avec la nécessité de gestion durable des territoires.

Une partie de ce sujet, les lotissements, a déjà fait l'objet de réflexion lors d'un séminaire de l'APCE en 2001, au moment de la rédaction de la loi "solidarité et renouvellement urbain". Depuis un certain nombre de paysagistes-conseils de l'État a exprimé le souhait d'être associés –ou mieux associés– aux réflexions sur ce sujets menées dans le cadre des missions de conseils auprès des services de l'État.

Aujourd'hui, la question de l'aménagement et de la gestion durable des territoires est une donnée émergente majeure, au cœur des débats politiques, et doit conduire les services de l'État à s'interroger sur les modes les plus appropriés d'interventions.

## ● OBJECTIFS

Afin de clarifier le rôle du PCE et le faire intervenir de manière plus optimisée dans les processus d'extensions urbaines, l'APCE souhaite donc engager une réflexion sur ces missions.

Pour cela, elle constitue un groupe de travail restreint qui aura deux objectifs :

- faire un bilan qualitatif des interventions de conseil sur la question des extensions urbaines,
- proposer des modes d'interventions efficaces
- constituer une plateforme d'expérimentations

## ● ORGANISATION DU GROUPE DE TRAVAIL

Le groupe de travail est constitué de 6 à 8 PCE (au plus 10), qui interviennent bénévolement<sup>1</sup> pour participer à deux séances de travail.

Deux PCE sont chargés de coordonner le groupe de travail.

L'APCE s'adjoint les compétences de Monique Chauvin pour assurer l'animation du groupe et la synthèse des travaux.

3 temps envisagés :

1<sup>er</sup> temps :

---

<sup>1</sup> Les PCE sont défrayés de leur dépense de transport sur la base du coût SNCF 2<sup>ème</sup> classe.

Afin de bien engager les réflexions, Monique Chauvin sera chargée de faire en préalable une synthèse sur le contenu des missions de conseil sur ce sujet à partir des rapports d'activités 2006 sur le sujet, des actes du séminaire 2001 et éventuellement de textes d'actualité sur ce domaine<sup>2</sup>.

Lors de la première séance de travail, elle soumettra cette synthèse au groupe de travail et animera la séance de manière à recueillir réactions, témoignages, expériences positives.

2<sup>ème</sup> temps :

À partir des réflexions issues de la première phase, elle fera émerger les points forts, les thématiques, les conditions de bonnes pratiques du conseil, les expériences qui présentent de l'intérêt..., de manière à proposer une plateforme commune aux membres du groupe.

Ce travail sera soumis au groupe de travail lors de la deuxième séance pour débat, amendement et validation de principe.

Lors de cette deuxième réunion l'APCE pourrait solliciter la participation de la DGUHC et d'un ou plusieurs DDE pour qu'ils apportent leur concours à la réflexion.

3<sup>ème</sup> temps :

Le travail sera synthétisé par Monique Chauvin sous la forme d'un document d'une dizaine de pages avec éventuellement en annexe, les documents ayant servi de support aux réflexions et le développement éventuels d'expériences.

La synthèse fera l'objet d'une présentation à l'occasion de l'AG prévue en mars 2008.

Le séminaire 2008 à Rotterdam sera l'occasion de conforter et de débattre sur les conclusions de ce travail à travers la présentation et des échanges de points de vue sur des processus de projets et des modes d'habiter différents.

---

<sup>2</sup> Chaque PCE sollicité ou intéressé à intervenir essaiera de rédiger une base de texte sur le sujet (d'ici la première réunion – à adresser à Monique Chauvin) car les choses ont bien évolué depuis 2006 suite à la restructuration et les dernières modifications de notre législation : faire part de nos questionnements par rapport à ce qu'on vit soit dans nos DDE soit dans notre vie professionnelle.

**Assemblée Générale de l'Association des Paysagistes Conseils de l'État  
31 mars 2008**

**Groupe de travail "Lutte contre l'étalement urbain"  
Rapport d'étape par Marie Verdier**

PLAN :

**1. CONSTAT**

● **Analyse des rapports d'activités faite par Monique Chauvin**

- Constat partagé sur étalement urbain. Beaucoup de difficultés : « Les paysagistes sont dans l'ensemble très réservés sur la possibilité de faire évoluer un phénomène aux enjeux économiques et politiques qu'ils jugent dépasser, de loin, leurs moyens d'actions »
- Quelques ouvertures : Rhône, commission lotissement
- L'Etat doit affirmer ses exigences

● **Diverses opinions critiques des participants qui se complètent ou se recoupent**

- Pas de compétence ni de culture des diverses maîtrises d'ouvrage
- Maîtrise d'œuvre « lotissements » assurée par les géomètres en majorité
- Communes rurales particulièrement touchées par l'étalement urbain (bonheurs et malheurs du RNU comparé aux cartes communales...)
- Pas d'approche sciences humaines du phénomène étalement urbain (le lotissement, c'est « ce que veulent les gens »...)
- Pas d'aide de l'Etat. Conseils isolés dans leurs DDE.

● **Quelques opinions positives permettant d'envisager des solutions**

- Il y a beaucoup de choses qui se font et qui sont médiatisées (voir Le Moniteur ou autre publications) qu'on peut montrer comme référence
- L'entrée « développement durable », écoquartier...
- Il existe beaucoup de réflexions, de pistes et de publications sur le sujet, mais pas de centralisation ni d'accès facile.
- Il se passe des choses en DDE sur l'étalement urbain (Rhône, Aude, ailleurs ??)

**2. OUVERTURES**

● **Mettre le doigt sur la complexité du problème du développement urbain**

- Une réflexion spécifique pour chaque cas envisagé (pas de solutions techniques générales toutes faites ou de catalogue)
- Expliquer qu'on ne peut aboutir à des résultats durables dans la précipitation ou l'urgence.

- Valoriser la réflexion dans plusieurs domaines (évolution des espaces, des pratiques humaines, stratifications historiques de l'urbanisation...),
- Bons documents d'urbanisme sont mieux que les mauvais mais ne règlent pas tout, ne dispensent pas de projets à des échelles inhabituelles de temps et d'espace : quartiers, morceaux de villages, de campagne dans 20, 30 ans..

● **La seule urgence est la sensibilisation des maîtres d'ouvrage et des agents de l'Etat**

- favoriser les échanges entre les paysagistes-conseils et les élus (parler du paysage avant de parler du foncier et des règlements).
- préfectures peuvent être moteur dans ce sens avec aide CAUE, Associations des Maires...
- mettre en place des cellules et des centres de ressources « extensions urbaines/lotissements » dans chaque DDE et au niveau central ?. Visée documentaire et pédagogique (se renseigner, se former sur la démarche paysagère)
- Envisager d'assurer le relais en DDE quand le paysagiste-conseil est parti (paysagiste salarié en DDE ?)
- Apprendre à faire la différence entre un bureau d'étude privé compétent et un autre qui l'est moins ? (géomètres pour cartes communales, non)

● **Le développement durable, une chance ou une entrée pour...**

- envisager les relations entre la campagne et la ville avec les bons partenaires (élus, autorités agricoles, Etat, collectivités publiques...)
- Mettre en avant, exploiter le paradoxe de la culture rurale française appliquée aux lotissements : d'un côté on veut maîtriser du terrain et tourner autour de sa maison comme à la campagne, d'un autre côté on renie, voire on méprise, la culture rurale qui sait poser les fermes dans le paysage et les rendre durables et peu coûteuses (orientation, limites, accès, ensoleillement et formes architecturales).
- Donner des clefs pour économiser l'espace sans générer l'entassement des années 60.
- Des documents d'urbanisme (PADD des PLU) susceptibles de faire émerger des attitudes nouvelles sur la notion de « nature » et son usage urbain.
- Enfin... ! Prendre son temps pour un développement durable qui dure au delà d'un mandat électoral.

*Rappel : une seule réunion a eu lieu en janvier 2008. Une deuxième réunion pour finalisation est à programmer après le séminaire de Rotterdam sur ce même thème.*

*PCE ayant participé au groupe de travail : Catherine Espiasse, Annick Jung-Chapel, Claire Laubie, Joël Ricorday, Charlotte Sauvion et Marie Verdier.*

*Annexes : contributions écrites de : Monique Chauvin  
Claire Laubie  
Catherine Espiasse  
Annick Jung-Chapel (doc pdf)*

## Contribution de Monique Chauvin, janvier 2008

### **• Synthèse des compte-rendu d'activités des PCE de 2006**

Étalement, extensions urbaines

Dans le cadre du conseil en DDE, les paysagistes conseils de l'Etat abordent la problématique de l'étalement urbain essentiellement au travers de deux types d'interventions :

- Les permis de lotir - à moindre échelle les permis de construire - sur lesquels ils sont incités à donner leurs avis sur la prise en compte du paysage dans les projets.
- Les conseils ou interventions dans le cadre des documents de planification (SCOT) et de documents d'urbanisme (PLU, cartes communales) qui déterminent le futur des territoires.

### **Constat**

#### **Les projets**

- Absence d'insertion dans le site
- Absence ou mauvais raccordements avec le village ou le bourg existant
- Absence de « projet » de paysage
- Projet limité à une division du parcellaire
- Indigence urbanistique, paysagère et architecturale
- Peu de diversité dans les tailles de parcelles
- Médiocrité des espaces publics
- Problèmes de densité d'occupation
- Conception en termes de réseaux et de rentabilité foncière
- Lotissement = réponse quasi exclusive à l'extension des villages et des bourgs en milieu rural

#### **Les acteurs**

- Peu de concepteurs consultés sur les projets (architectes, paysagistes, urbanistes)
- Maîtrise d'œuvre réservée presque exclusivement aux géomètres-experts ou bureaux d'études
- Elus en manque d'arguments, de compétences et de moyens face aux promoteurs

#### **Le contexte**

- Prise de conscience du problème de l'étalement urbain et de ses implications (imperméabilisation des sols, augmentation des temps de transports, augmentation des réseaux, destruction des paysages agricoles ou naturels, suppression de la végétation existante, consommation d'espaces irréversible) qu'au niveau d'un cercle restreint
- Insuffisance de rénovation du bâti ancien
- Opportunités des NA disponibles (POS ou PLU)
- Absence de SCOT ou de documents réglementaires (PLU,
- Documents d'urbanisme qui imposent une réglementation pauvre reconnue comme standard
- Logique de marché
- DDE concepteur
- Aucun ralentissement de ce type d'urbanisation

### **Conseil**

#### **Missions de conseil**

- Pédagogie en amont du projet pour élargir le regard sur la question du paysage

- Rendre visible la composition, la prise de conscience des enjeux urbains et écologiques
- Mettre l'accent sur la démarche de projet
- Donner des pistes sur comment construire dans de beaux sites
- ...

#### **Méthodes et situations à favoriser, à développer**

- Interventions en amont des SCOT et des PLU ou cartes communales pour limiter la pression foncière
- Projets à examiner dès le départ pour comprendre qu'une démarche en amont est fructueuse en termes de composition d'espaces, d'économie de voirie, de terrassements
- Dossiers présentant des difficultés d'insertion présélectionnés par les agents des DDE
- Visites de terrain, réunions de conseil direct aux élus dans un rôle pédagogique
- Séances de formation aux maîtres d'ouvrages et maîtres d'œuvres, bureaux d'étude : introduction au paysage, conséquences de l'étalement urbain
- Existence et développement de pôles, comités, groupes de pilotage, groupe d'aide à la conception ... où sont présentés les projets en présence des maîtres d'œuvre, maîtres d'ouvrage pour avis préalable permettant une formation au jour le jour
- Revues de projets
- Démarches de concours de concepteurs
- Union des efforts (PCE, ACE, CAUE, DRAC, DDE...) pour une remontée des projets en amont
- Aide aux instructeurs pour faire émerger des argumentaires critiques

#### **Les freins à l'efficacité des conseils**

- Interventions souvent trop tardives au niveau des permis de lotir.
- Absence, confidentialité ou manque de suivi de la diffusion de documents pédagogiques sur la qualité des lotissements
- Les documents confidentiels ou difficiles à faire vivre
- Difficultés parfois d'être sollicités pour des formations
- Difficultés de faire un constat de l'efficacité des formations et des échanges avec les élus et les aménageurs en l'absence de retour d'information

## **• Synthèse à partir des contre-rendus d'activité de 2005**

Ce texte est un extrait de la synthèse rédigée en 2007 à partir des CA de 2005 pour le groupe de travail « missions des PCE »

### **Etalement urbain, lotissements**

#### **Une situation préoccupante**

La place prise par les permis de construire parmi les conseils est très variable d'un département à l'autre. Si certains paysagistes regrettent la part trop importante de leur temps consacré à des dossiers courants qui pourraient être traités directement par les subdivisions, quelque-uns déplorent au contraire de ne pas avoir à en traiter suffisamment, dans la mesure où les dossiers sont parfois confiés exclusivement à leurs homologues architectes.

Certains paysagistes-conseil souhaiteraient concentrer leurs missions sur les « permis à enjeux » et pouvoir avoir accès aux dossiers bien plus en amont, les pétitionnaires ayant souvent des difficultés à saisir les enjeux ou la validité du conseil au moment de l'instruction.

Les problèmes récurrents sur ces dossiers rejoignent ceux des lotissements : peu de prise en compte du rapport à la topographie et à la typologie préexistantes, tous ces manques contribuant à une banalisation des espaces, notamment ruraux.

Les bâtiments agricoles ou les bâtiments d'activités constituent également une part non négligeable des dossiers traités.

La problématique de l'étalement urbain et des lotissements est de loin celle qui suscite le plus de réactions négatives : les paysagistes sont dans l'ensemble très réservés sur la possibilité de faire évoluer un phénomène aux enjeux économiques et politiques qu'ils jugent dépasser, de loin, leurs moyens d'actions.

L'état des lieux est partout préoccupant : mauvais choix des sites d'implantation, division parcellaire inadaptée, indigence urbanistique, paysagère et architecturale... Presque partout, il est noté un manque de réflexion préalable au sein des DDE pour définir une démarche de qualité avec les représentants des subdivisions et services territoriaux qui conseillent les élus.

Dans certains départements, le développement de projets de résidences touristiques dans des secteurs non urbanisés très sensibles en matière de paysage représente un phénomène nouveau et inquiétant.

Alors que les projets se font toujours plus nombreux, les dossiers sont très difficiles à faire évoluer. Les conseils doivent pallier l'absence de paysagistes des équipes de maîtrise d'œuvre, le plus souvent réduites à un géomètre. Leurs conseils consistent pour une grande part à tenter d'améliorer l'articulation du lotissement avec l'espace urbain existant, la qualité du traitement des limites et les espaces publics... Quand les lotisseurs acceptent d'apporter des modifications à leurs dossiers, elles restent le plus souvent mineures.

Cette situation amène quelques paysagistes à s'interroger sur leur investissement au regard des résultats obtenus.

### **Une problématique difficile où l'Etat doit affirmer ses exigences**

Au regard de l'importance du phénomène des lotissements, les paysagistes-conseils considèrent qu'ils doivent être sollicités le plus en amont possible des projets. Parallèlement, ils insistent sur le rôle déterminant des actions de sensibilisation au paysage qui permettent de faire partager quelques principes essentiels : encouragement de la densification des bourgs-centres, limitation du mitage des zones rurales, limitation de l'urbanisme linéaire, respect des paysages... Ces actions sous forme de formations destinées aux personnels des DDE devraient, pour être efficaces, être ouvertes aux élus, aux géomètres, aux architectes...

Dans le Rhône, une commission « lotissements » qui associe DDE, CAUE, SDAP, architecte-conseil et paysagiste-conseil se réunit régulièrement. Les dossiers sont évalués collectivement en présence de l'aménageur, du maître d'ouvrage et du maire. Ces réunions sont l'occasion de coordonner les avis avec un gain de temps certain pour les porteurs de projets. La commission remplit aussi un rôle pédagogique en diffusant vers les décideurs une culture paysagère et urbaine et en faisant avancer les dossiers dans le sens d'une meilleure qualité architecturale, paysagère et environnementale. Le groupe de travail propose que cette démarche puisse être évaluée précisément et éventuellement développée.

Au-delà des modalités de l'exercice de conseil sur ces dossiers, au-delà des bonnes volontés pédagogiques qu'ils peuvent mettre à disposition des services, les paysagistes-conseils estiment que la volonté de l'Etat, au niveau national et local, doit s'affirmer avec plus de force, afin de faire appliquer le droit.

**Monique Chauvin, janvier 2008**

## Contribution au groupe de travail sur l'étalement urbain Claire LAUBIE– 28 fev 2008

### **Rappel : conclusion de la réunion du groupe de travail du 25 janvier 2008**

• **Constat partagé sur le sujet** (cf. synthèse à partir des rapports d'activités 2006 faite par Monique + en complément synthèse à faire sur les constats entre nous, notamment la question du foncier)

#### • **Quelques pistes**

**A - Insister sur la nécessité d'une planification qualitative (condition indispensable en amont des processus)**

**B - La questions des compétences des différents acteurs**

- Sensibiliser, former les élus
- Renforcer la formation des agents (état et collectivités)
- Mieux cibler qui a la compétence pour faire les études
- Optimiser les coûts et les interventions en réfléchissant avant tout à l'échelle des territoires

Qui est légitime dans tout le processus ?

**C - La partage et l'échange de connaissance (centre ressource)**

**D - La maîtrise d'œuvre**

**E - Le développement durable**

**F - La question de la légitimité de l'État sans cesse remise en cause**

- rappeler l'intérêt général
  - les outils : loi SRU, code de l'urbanisme, loi paysages, convention européenne...
- + rappeler les fondamentaux dans les PLU, les ZAC, ZAD...

Pour la prochaine réunion, essayer de hiérarchiser tout ceci en recadrant sur nos missions de conseil en prenant compte des deux opportunités (ou risques ?) qui s'offrent à nous :

- la réorganisation des services
- le développement durable

---

#### **Développement de certaines pistes ci-dessus :**

(NB : il s'agit de remarques et des propositions en réactions quasi spontanées des dires de la dernières réunions, qui s'adresse à la fois aux PCE et aux services de l'État, il y a bien sûr nécessité d'approfondir, de hiérarchiser d'amender tout ceci).

#### **A - Insister sur la nécessité d'une planification qualitative (condition indispensable en amont des processus)**

Plus concrètement, cela devrait se traduire par :

**Des Porter à connaissances des services de l'État plus approfondis sur la question des paysages et des sites sensibles**, nécessitant arpentage du territoire autant que nécessaire, et développement d'argumentaire sur les secteurs sensibles au fur et à mesure des phases d'élaboration. Les outils de connaissances (atlas, chiffres socioéconomiques, études prospectives territoriales) doivent alors être le mieux traduit pour garantir un certain niveau de réflexions et de cohérences territoriales). Le rappel des textes en vigueur bien ciblé sur les problématiques en présence constitue également un support important de cette garantie. Le porter à connaissance permet également de mieux cibler les compétences nécessaires à l'équipe de conception du document d'urbanisme.

**La mise en place de procédures adaptées** notamment dans le choix du type de documents d'urbanisme à élaborer pour planifier un territoire. Pour les communes rurales, les constats montrent que le RNU reste généralement un moyen assez efficace pour lutter contre l'étalement urbain. La carte communale ne semble pas constituer dans la majorité des cas un outil fiable pour l'évolution cohérente des paysages car elle n'offre pas de grande possibilité de traduire un projet de territoire. **Dans le cas de communes de taille et d'économie modeste, la piste des PLU intercommunaux allégés est sans doute à approfondir dans le cas où la carte communale n'est pas suffisamment adaptée.**

**L'aide à la consultation des équipes de concepteurs compétents** : cahier des charges, élargissement du panel de concepteurs, aide à la définition de critères de choix des concepteurs, présentation du projet à connaissance aux concepteurs...

**Favoriser en préalable à l'élaboration des PLU la démarche d'étude communale ou intercommunale telle qu'elle est déjà mise en place dans certains PNR** (atlas de paysage communal ou intercommunal, étude urbaine, plan de paysage...). Ce qui implique pour les communes rurales une intercommunalité de territoire pour asseoir une telle politique

**La mise en place d'une intercommunalité de territoire reste une condition essentielle à une planification de qualité** parce qu'elle permet une réflexion transversale. Dans cet esprit, il faut favoriser les SCOT, les PLU intercommunaux ancrés sur des démarches d'approches paysagères territoriales (plans, chartes... préalables)

## **B - La questions des compétences des différents acteurs**

### **• Sensibiliser, former les élus**

**Favoriser les échanges entre le PCE et les élus** : cela passe déjà par la rencontre des élus par le PCE lors d'une demande d'intervention du PCE par le service urbanisme => rôle du PCE qui va parler de paysage, non de règlement

**Sensibilisation par les services de l'État** : les CAUE jouent déjà un rôle important. Au-delà de ce conseil au quotidien, la sensibilisation des élus peut se faire à travers diverses interventions : au niveau de la préfecture, par exemple, auprès de l'association des maires, journée de sensibilisation annuelle sur les paysages, demandées par la circulaire d'application de la Convention Européenne du Paysage

### **• Renforcer la formation des agents (état et collectivités)**

**Rendre plus effectif le travail dit "en atelier" au sein des services de l'État**, avec intervention régulières des Conseils de l'État et échanges réguliers de points de vue, débats...pour éviter que le chargé de mission se sente trop seul...

**Des formations à la démarche paysagère à mettre en place** (cf. réflexions à approfondir avec les services formation continue tels celui de l'ENSP) soit en sessions régionales ou nationales, mais également au sein d'un même service pour favoriser justement le travail d'atelier" et l'acquisition d'une culture paysagère commune au sein d'un même service.

### **• Mieux cibler qui a la compétence pour faire les études**

**Ne pas confondre conception spatiale territoriale** nécessitant des approches en termes de stratégie et de projet de territoire **et conception technique accessoire** (assainissement, découpage parcellaire etc...)... Il y a lieu d'éclaircir plus particulièrement la légitimité du bureau d'études techniques ou du géomètre intervenant seul ou en tant que mandataire dans les études de planification avec des offres au rabais, pour plusieurs raisons :

- Ils rédigent le projet des maires sans forcément expertiser les sites et leur capacité à pouvoir accueillir ou non des extensions urbaines.
- Ils appliquent bien souvent des recettes et des copier-coller qui standardisent les règlements
- Ils ont des intérêts locaux (connaissance de l'orientation du foncier et des travaux de viabilisation à produire en vue d'accès à des commandes futures plus lucratives)
- Ils se dotent de compétence en paysagement et non en paysage, proposant des mesures compensatoires (décor camouflage et maintenant alibis techniques durables), ce qui va à l'encontre même de la transversalité de la démarche paysagère.

Il en résulte au final des PLU qui ne sont ni plus ni moins que des POS remis en conformité du jour...servant des intérêts autres que ceux de la collectivité...

Le projet territorial spécifique est la base de toute réflexion dont le premier programme reste le site et pas uniquement les opportunités foncières liées à un marché potentiel ou à la présence de réseau. **Il faut donc exiger des compétences indépendantes en urbanisme, paysage et architecture. La question du coût des études est là cruciale et reste à approfondir.**

**Clarifier également le rôle et l'indépendance des organismes parallèles locaux** tels que SAFER, Chambre d'agriculture, ADASEA, prestataires de services des communes pour réaliser des "diagnostics fonciers ou agricoles".

**Approfondir également la question des compétences sur la transcription réglementaire du projet territorial.** Les centres- ressources (cf. plus bas) auront un rôle particulièrement important à jouer.

**Rappeler et appliquer la deuxième orientation de la Convention Européenne du Paysage sur la question des compétences :**

**Dans toutes ces démarches, le PCE et/ou l'ACE doivent être consultés le plus en amont possible.** Ils doivent également être associés aux réflexions de stratégie du service urbanisme et au-delà de la DDE, avec des bilans réguliers pour analyser le suivi de ses interventions. Cela implique également que les conseils soit bien en phase avec toutes les procédures (formation ou sensibilisation interne plus ciblée qui pourrait également être envisagées).

### **C - Le partage et l'échange de connaissance (centre ressource)**

**La mise en place de centre ressource en DDE ou DRE et en centrale** pour regrouper tout document explicitant une démarche intéressante, avec un service d'aide en ligne.

En centrale : Il existe déjà une très grande quantité de documents édités depuis plusieurs années démonstratifs de démarches alternatives à destination de divers publics (CAUE, DDE, ateliers d'Urbanisme, PNR, agglo...) . Existe-t-il un service centralisé qui peut aider à mieux cibler la recherche de démarches ?

En DRE : certaines DRE ont commencé à mettre en place ce type de service (une des missions des DRE = analyse prospective du territoire, tout au moins en Bourgogne => aller vérifier dans d'autres DRE)

En DDE : ce travail peut être mis en place à partir des différentes démarches menées, par exemple : recherche de formes urbaines intéressantes ou innovantes dans le département, au contraire : formes urbaines à proscrire, traduction en matière de développement durable, recherche sur les densités des bourgs et hameaux du département, sur les logiques d'implantation traditionnelle pour amener d'autres solutions spatiales plus contemporaines etc... qui aiderait le service à se forger une culture spécifique au département et des références communes.

**Parallèlement, la mise en place de commission d'urbanisme pour évaluer les projets et échanger collectivement sur les démarches engagées.** Ces commissions, associant DDEA, SDAP, CAUE et les conseils... pourraient se réunir régulièrement pour, en présence des élus maîtres d'ouvrages, des aménageurs et des concepteurs, émettre des avis et apporter des plus-values aux projets (planification ou opérations), avec des objectifs pédagogiques à l'instar de la démarche du département du Rhône (cf. synthèse Monique)

### **D - La maîtrise d'œuvre**

La mise en opération des projets planifiés est également une étape importante dans la mesure où les communes hors agglomération sont rarement dotées de services et de compétences. La question de l'accompagnement des projets est importante dans le contexte de la réduction du champs d'intervention des services de l'État (AMO, et ATESAT).

Reste le rôle régalien pour les communes dont l'ADS est assurée par la DDE. L'ADS, notamment pour les autorisations de lotir et/ou de construire (notamment lotissements, permis groupés,...), joue un rôle important dans la qualité des projets notamment dans le cas de sites sensibles et d'opérations de taille importante : c'est pratiquement la dernière étape où l'État est encore légitime. Il est donc indispensable de mettre en place avec les services responsables, dans chaque DDE les modalités d'interventions des conseils, à la condition qu'ils soient déjà suffisamment impliqués en amont (cf. A, B et C). La encore, pour éviter que le conseil ne soit que censeur, il est important d'inciter les pétitionnaires à solliciter les conseils bien avant la demande de permis (aspect pédagogique).  
Pour le conseil : Bien comprendre et utiliser les outils de l'ADS (R111-21 par exemple => fond et forme que peuvent prendre l'argumentaire)

## **E – Le développement durable: des critères prioritaires à établir localement et affirmer**

L'économie de l'espace et l'équilibre entre espace urbain, espace agricole et espace naturel = un des axes du dvt durable.  
**L'adéquation de l'évolution du foncier à cette question est donc au cœur de ces préoccupations et doit être une priorité beaucoup plus affirmée des services de l'État** . Les conseils doivent également s'engager beaucoup plus dans ce sens, en aidant à l'argumentation par exemple dans le PAC et dans l'aide à l'instruction des dossiers.

**Le cadre du Grenelle de l'Environnement** : la mise en application du chantier opérationnel Urbanisme ouvert depuis quelques semaines représente une opportunité pour réorienter les modes de faire.

Un vaste champs d'intervention reste à inventer, à enrichir et à appliquer - Rappel des objectifs :

- Notion d'écoquartier à développer avec des concepts simples qui n'ont pas besoin de normes
- Notion de projet durable par la démarche paysagère, transversale car inscrite dans les échelles d'espace et de temps
- Cohérence d'ensemble par rapport à des priorités de développement territorial par exemple critère de proximité avec les réseaux de transport collectif
- Traduction de la notion de nature en ville à travers le PADD et les orientations d'aménagement par exemple

D'autres thèmes peuvent guider les approches dans la planification - par exemple la prise en compte de l'eau et des potentiels de nature - qui devront être considérés comme des outils de la démarche paysagère pour de nouveaux mode d'aménagement du territoire (cf. chantier opérationnel "trame verte et bleue")...

### **Des notions à affirmer également pour la durabilité des projets :**

Mixité spatiale, mixité sociale mixité d'usage...

+ les données indiquées dans la conclusion de Monique

## **F - La question de la légitimité de l'État sans cesse remise en cause**

- rappeler l'intérêt général
  - les outils : code de l'urbanisme, loi SRU, code de l'urbanisme, loi paysages, convention européenne...
- + rappeler les fondamentaux dans les PLU, les ZAC, ZAD...

## Etalement urbain et planification Catherine Espiasse – 25 mars 2008

Dans l'histoire du développement urbain, la promotion du logement individuel a engendré une spirale du développement pavillonnaire dans laquelle tous les acteurs du logement se sont engouffrés : maires (les gens dans les pavillons ont des revenus réguliers et ne posent pas de problèmes), les propriétaires fonciers et les lotisseurs (la vente de terrains nus ne comporte pas ou peu de risques), les concessionnaires de réseau (qui sont devenus des organismes très puissants), et les acquéreurs qui répondent au désir atavique de posséder un terrain.

Sous forme d'opérations isolées avec le RNU, dans les zones constructibles des cartes communales et dans les zones diffuses NB, ou sous forme de lotissements, l'urbanisme pavillonnaire est grand dévoreur et grand banalisateur d'espace ... La production est normalisée : accès pompier, règles de prospect, raquette de retournement ... Mais le niveau d'organisation s'arrête à la desserte et la sécurité de chaque lot ...

*Dans l'espace rural, que se passe-t-il ?*

### **1. Données générales**

#### **1.1. Des terrains à bâtir au secours de l'économie agricole.**

Dans les communes rurales, notamment dans le département du Lot où les terres agricoles des causses ont une très faible valeur depuis longtemps et où le foncier agricole appartient à de nombreux petits propriétaires exploitants, la transformation du foncier agricole en foncier à bâtir a contribué au maintien des agriculteurs depuis 3 générations.

Le fait que l'urbanisation « renfloue » une économie agricole défaillante n'est pas un problème en soi. Par contre, cela a été et reste souvent le principal moteur du développement urbain. Les élus des communes sont issus directement ou indirectement du monde agricole et se sentent nécessairement solidaires des agriculteurs.

Et aujourd'hui dans le Lot, les ADASEA (organismes de développement agricole) font des cartes communales ...

#### **1.2. Un urbanisme calqué sur le parcellaire agricole**

RNU ou carte communale, la vente de terrain à bâtir est réalisée sur la forme du parcellaire agricole. Ainsi, il n'est pas rare que des parcelles de 1 à 3 ha se vendent pour la construction d'une maison perdue dans la cause. La moyenne de consommation de terrain par logement dans le Lot est de 5000 m<sup>2</sup>, et il y a 2 ans, elle était encore à 6000 ...

De même, si la façade d'une parcelle le long de la voie fait 15 ou 200 m, cela ne fait toujours qu'une ou deux maisons à construire, les opérations de lotissement étant très rares dans ce type de communes.

Le processus de « déclaration préalable » qui permet de diviser plus de 2 fois une parcelle sans « permis d'aménager » pourra être utilisé, mais on peut se demander si c'est une bonne chose d'accélérer les processus d'urbanisation dans ces conditions.

En effet, l'absence de règles d'implantation ou de volume aboutit à des secteurs pavillonnaires d'apparence anarchique.

En outre les zones à construire s'étendent le long des voies communales sans prévoir d'urbanisation en épaisseur.

Si jusqu'en 1995-2000 ce développement urbain très dilué dans les friches du causse est resté discret d'un point de vue paysager, il devient aujourd'hui beaucoup plus problématique, avec une augmentation importante des dynamiques en cours.

## **2. Communes sans document de planification**

Certains départements ont un grand nombre de communes qui fonctionnent au RNU, sans carte communale. Dans le Lot, plus d'un tiers des communes sont dans ce cas.

Dans les espaces ruraux où l'implantation du bâti s'organise sur un grand nombre de sites, avec de très nombreux hameaux, la règle de continuité de 50 m qui s'applique avec le RNU n'est pas judicieuse. Elle autorise un mitage très important, avec une banalisation presque systématique de l'habitat traditionnel, de très grande qualité paysagère et architecturale, avec des pavillons sur un mode d'implantation et de volume presque toujours en discordance.

L'instruction des permis de construire qui devrait permettre de préserver une certaine cohérence, est d'une efficacité très variable. Si l'on peut supposer que les agents instructeurs finissent par avoir un certain métier, une capacité à juger des enjeux de chaque projet, leur renouvellement régulier, et l'augmentation des dossiers à instruire rend de plus en plus improbable l'efficacité du permis dans ces conditions d'instruction. Et aujourd'hui le relais des collectivités locales n'est pas prêt d'être assuré. Les communautés de communes, les parcs régionaux pourraient constituer des services instructeurs compétents, mais, dans l'espace rural de Midi-Pyrénées (communes de moins de 10000 habitants) cela n'existe pas encore ou très peu.

Par ailleurs, beaucoup de communes ont des dynamiques qui justifieraient de réaliser un PLU mais restent au RNU.

Cela vient de la culture rurale réfractaire aux contraintes sur les processus habituels de valorisation du foncier, mais aussi souvent des préfets, très peu engagés dans la planification urbaine.

Ainsi des communes ont pu avoir des dynamiques fortes tout en restant au RNU, avec des études d'impacts légères permettant de couvrir des opérations de logements ou de lotissement de grande importance.

## **3. Communes avec carte communale**

*Des conditions d'élaboration peu favorables*

Les cartes communales devraient permettre de diminuer la constructibilité théorique du RNU, et (ou) d'orienter le développement urbain sur les secteurs les plus intéressants, selon des critères environnementaux, sociaux, paysagers ...

En fait, les cartes communales sont presque toujours réalisées par des structures très « suiveuses » des politiques communales traditionnelles. Ce sont pour la plupart des géomètres ou les BE qui réalisent les schémas d'assainissement. Les documents sont vendus à très bas prix (entre 4000 et 8000 € HT, voir gratuitement : « la carte communale gratuite pour l'achat d'un schéma d'assainissement ! »).

Dans ces conditions, les études de détail de chaque village et hameau, le travail pédagogique avec les élus pour intégrer les différents enjeux paysagers et d'une manière générale pour prendre en compte le développement durable sont totalement absents.

#### *Des zones constructibles trop étendues et faiblement argumentées*

Ainsi, la justification des zones constructibles se fait presque uniquement sur l'accessibilité. Beaucoup de cartes communales ouvrent des surfaces constructibles pour une capacité théorique de 20 à 40 ans ...

La carte communale peut alors être bien pire que le RNU : une occasion pour le maire de créer des secteurs constructibles pour tous les propriétaires qui le souhaitent, en plus de la simple application de la règle de continuité.

Les dispositions de la loi SRU qui obligent les communes à financer la desserte par les réseaux pourraient être un frein, mais c'est rarement le cas, car du fait du grand éparpillement des fermes traditionnelles, une grande partie des voies communales sont dotées de réseaux depuis longtemps.

La PVR, ou participation pour voirie et réseaux, permet de rationaliser la desserte des parcelles rendues constructible, éventuellement de diviser en deux le parcellaire d'origine. Mais elle est souvent appliquée dans des conditions difficiles avec une économie de la dépense collective qui ne peut prendre en compte aucun aspect qualitatif : circulation piétonne, plantations, préservation du petit patrimoine rural dans des espaces laissés publics ....

## **4. Commune avec un POS ou un PLU**

### **4.1. Les zones NB des POS**

*Les zones NB des POS continuent d'exister, augmentent dans certains cas, ou sont remplacées par des secteurs AU à faible densité sans orientation.*

Les POS des communes possèdent encore des secteurs NB, zones constructibles extensives, plus ou moins raccordées aux réseaux de voies et chemins communaux. Pour certaines, les lotissements y sont interdits, pour d'autres ils sont autorisés mais doivent faire moins de 10 lots ...

Ces zones restent tolérables dans le cadre d'un développement très lent, où les maisons se glissent dans un parcellaire de taille moyenne, soutenu par une trame bocagère préservée.

Dans le cadre d'un développement rapide et plus dense, comme c'est le cas depuis 2000 environ, le tissu urbain résultant devient anarchique et cette anarchie sera renforcée si on y prend pas garde par le processus de division par déclaration préalable.

On trouve ainsi des quartiers linéaires développés sur des chemins ruraux où se multiplient les voies de dessertes privées parallèles, avec un bilan paysager et économique évidemment déplorable.

Les secteurs NB (ou équivalents AU) sont évidemment très consommateurs d'espace, le ramassage scolaire, le ramassage des déchets ménagers sont complexes et coûteux. La circulation piétonne est difficile. Les espaces publics inexistantes en dehors de la voirie ; la vie sociale minimale.

### **4.2. Les secteurs NA des POS**

*Les zones NA des POS ont permis de densifier mais pas de garantir la qualité des formes urbaines*

Les secteurs NA favorisent la production de lotissements et ont donc permis une certaine densification. Mais d'une façon générale, ils n'ont pas permis d'améliorer la qualité du tissu urbain. Cela tient non seulement à l'absence de préoccupation de qualité de chaque opération, mais aussi à l'absence de tramage préalable des zones NA, les lotissements se juxtaposant les uns aux autres sans logique commune.

A l'intérieur des zones NA, l'urbanisme reste ainsi tributaire de la forme du parcellaire agricole et de la rétention foncière.

De plus, une opération de lotissement peut être réalisée par n'importe quelle personne, pourvu qu'il soit propriétaire. Dans la loi, le lotisseur, qu'il s'agisse d'une opération de 3 ou de 100 lots, n'est pas responsable de la réussite de la greffe urbaine du quartier qu'il crée ; il n'a pas à se justifier de l'adéquation du programme qu'il propose au contexte urbain dans lequel il s'insère. Il doit simplement répondre au cadre légal fixé par le POS ou le PLU.

Dans les POS, les lotisseurs n'avaient donc aucune obligation, sauf dans certaines communes dotées d'un schéma d'aménagement, mais dont l'application était tributaire de la fermeté des élus et des services instructeurs.

### **4.3. les secteurs AU des PLU**

Avec les PLU, l'absence de cohésion et de qualité des secteurs NA pourrait être évitée, mais les PLU sont souvent réalisés par des structures peu compétentes, à des prix qui ne permettent pas de faire un travail d'élaboration d'un projet urbain abouti.

Par exemple, dans l'Aude, une communauté de communes a acheté 13 PLU à 6000 € pièce, pour des communes de 100 à 2000 habitants ..., en Haute-garonne, certains PLU partent à 8000 € ...

Le cahier des charges pour la consultation des BE est très faible. Les compétences diversifiées sont souvent évoquées, mais dans la pratique les paysagistes, architectes ou urbanistes sous-traitant du géomètre ne sont pas présents aux réunions ... et ne participent efficacement que pour le diagnostic.

On observe des carences à de nombreux niveaux.

### **. Programmation quantitative**

Au départ de l'élaboration du PLU, il faut fixer un cadre quantitatif. En fonction de sa position géographique, de ses contraintes, de ses équipements, chaque commune a une capacité spécifique à se développer. Il faut fixer sous forme de fourchette le nombre de nouveaux logements, le taux de locatifs, de logements sociaux ... Ce cadrage quantitatif est très rarement fait.

Dans les communautés de communes, hélas très rares, qui ont réalisé un Plan local de l'Habitat, il est facile de cadrer le PLU : la vocation de chaque commune pour l'accueil d'habitants est prédéfinie.

Ensuite, il faut diminuer au maximum l'influence très néfaste des fameux coefficients de rétention (pris en compte du fait que les propriétaires n'urbanisent pas leur terrain), qui justifient souvent d'ouvrir 2 ou 3 fois la surface nécessaire au développement programmé.

Les communes qui ne rendent constructible que la surface nécessaire au programme de logements contrôlent beaucoup mieux la qualité des opérations urbaines. Mais elles sont très rares.

Peu de communes également utilisent la taxe majorée sur les terrains agricoles constructibles : c'est pourtant un argument qui peut également inciter les propriétaires à débloquer leur terrain.

## **. Critères de délimitation des zones à urbaniser / définition des emplacements réservés, des composantes patrimoniales et des Espaces Boisés Classés, création de zones non constructibles dans les secteurs U, ...**

La définition des extensions urbaines est souvent très peu argumentée.

*La position par rapport aux écoles ou aux services devrait être un critère de hiérarchisation des secteurs à construire,* avec une progression des densités et des typologies de logements.

Les carences soulignées par le diagnostic en matière d'espaces publics devraient être retraduites par des emplacements réservés (espaces publics sans voiture, circulations piétonnes) ou par des éléments de programmation intégrés dans les schémas d'orientation d'aménagements.

Les éléments remarquables (beaux arbres, petit patrimoine architectural, terrasses) et les composantes de la biodiversité ordinaire (ruisseaux, haies, ...) peuvent être classées au titre des composantes patrimoniales.

Les limites des zones constructibles doivent chaque fois que c'est possible coïncider avec les lignes structurantes des paysages, talus, haie, ruisseau ...

Les voies nouvelles ou une places publiques doivent s'associer aux éléments remarquables existants.

*Les cônes de vues emblématiques vers ou à partir des monuments et sites protégés et des centres urbains remarquables doivent être pris en compte non pour figer totalement mais pour respecter la force et la cohésion des paysages :* respect de vides structurants, cohésion de lignes bâties.

Cela suppose une vraie analyse paysagère des sites urbains, un partage de valeurs paysagères patrimoniales dans le cadre du diagnostic, puis une maîtrise de l'évolution future des cônes de vues en travaillant non seulement sur les limites des secteurs constructibles mais également sur l'implantation et la volumétrie du bâti, sur les clôtures, les terrassements. Cela peut nécessiter également de laisser vides des zones urbaines desservies par les réseaux ...

Ici, le travail de pédagogie avec la municipalité, réalisé par une personne motivée, paysagiste et urbaniste à priori, est indispensable pour prendre en compte ces aspects sensibles.

Dans le Lot, beaucoup de communes rurales présentent des paysages bâtis remarquables non protégés et leur document d'urbanisme sont réalisés en l'absence de démarche paysagère aboutie

...

## **. Programmation qualitative des secteurs à urbaniser**

Dans les PLU, les secteurs AU peuvent être aussi peu exigeants que les zones NA. Ce n'est que si la commune accepte de contraindre l'initiative privée que des documents d'orientation sont créés.

En outre les documents d'orientation quand ils sont réalisés sont souvent inadaptés, parfois trop contraignants, mal étudiés. En effet souvent le schéma d'orientation d'aménagement d'un secteur prévoit une trame viaire, éventuellement des places ou jardins publics, des trames piétonnes, des plantations, mais ne prédispose pas de la réalisation opérationnelle de ce qui est dessiné.

Ainsi si le parcellaire contredit la trame du schéma, et que le règlement laisse la possibilité de réaliser une opération par parcelle, le schéma n'est plus applicable.

Par ailleurs un schéma trop détaillé peut figer une forme urbaine alors que l'on ne dispose pas d'arguments pour la justifier. On peut ainsi empêcher une diversification des projets.

Enfin beaucoup de schémas ne prennent pas en compte la réalité des secteurs à urbaniser : la topographie, la végétation, le voisinage, les paysages perçus depuis le site, les qualités intrinsèques d'une manière générale des terrains ne sont pas pris en compte. On voit souvent des

schémas réalisés sur un plan cadastral qui n'a pas été mis à jour (et le chargé d'étude qui dit qu'il n'est pas payé pour cela !).

Ainsi, tous les critères de qualité qui pourraient être pris en compte passent « à la trappe » : la topographie, l'orientation, les trames végétales existantes, ...

Aussi les schémas d'orientation ne sont pas des projets urbains. Ils doivent consister en une programmation de l'architecture urbaine d'un quartier, avec laquelle chaque opération devra être compatible et non pas conforme. Ils doivent permettre d'accueillir tous les projets qui ne sont pas interdits. Autrement dit, ils ne doivent pas brider inutilement les projets à venir. Mais ils doivent garantir au maximum les objectifs de développement durable.

De plus, lors de l'élaboration du PLU, la faisabilité de chaque schéma d'orientation doit être assurée, confortée par le zonage et le règlement. Il s'agit notamment de prévoir, dans chaque zone AU, une division en secteurs opérationnels, chaque opération contribuant d'une manière prédéfinie à la réalisation du schéma global.

#### **4.3. Délimitation des secteurs U des PLU**

Même si le document d'orientation est facultatif, les services de l'urbanisme de l'Équipement font (à juste titre je pense) pression sur les communes pour qu'elles en élaborent un dès lors qu'elles ouvrent des secteurs AU conséquents. Les maires ont en effet beaucoup de mal à se sentir légitimés pour poser des contraintes aux opérateurs privés.

Aussi pour échapper à cette pression, certaines communes sont tentées de mettre d'importantes surfaces non bâties en secteur U. On retombe alors dans la situation des POS où l'urbanisation n'est plus cadrée.

#### **4.4. Partage entre zones N et A**

Un des revers de la définition très rigoureuse des zones agricoles A et du caractère plus flou de la vocation des zones N a été, dans certaines communes, la quasi-disparition des zones agricoles A au profit de zones N qui admettent des petits secteurs constructibles. Il s'agit alors d'un retour de la zone NB, moins extensive qu'avant, mais aussi problématique.

### **5. Préemption urbaine**

De même que l'élaboration d'un PLU bien circonscrit avec un PADD et un document d'orientation efficaces, l'exercice de la préemption urbaine demande un travail préparatoire important, une forte implication politique du Conseil Municipal.

Le bureau d'étude qui accompagne la commune dans l'élaboration de son projet urbain a un rôle important pour démystifier les difficultés administratives, juridiques et techniques, pour aider à construire l'argumentation du projet, et pour assurer la concertation.

Aujourd'hui, la préemption de terrains est indispensable pour que la commune soit en mesure d'assurer la mixité sociale sur la commune, pour conforter l'ossature des équipements, pour assurer la valorisation et la protection des composantes patrimoniales ....

Mais dans les communes, on voit souvent LA parcelle stratégique, desservie par les réseaux, proche de l'école, à la croisée des voies communales ... être consommée pour un projet privé d'une seule maison ou d'un lotissement inadapté, alors qu'il s'agissait de toute évidence d'une opportunité unique pour réaliser un projet d'intérêt général.

C'est que les élus ne sentent pas légitimés pour préempter, ou qu'ils n'ont pas les moyens : dans certains villages très préservés, le foncier augmente de manière très importante ; il faudrait que l'Etat ou le département ou les communautés de communes aient des budgets pour participer à l'achat des terrains au profit des communes qui ont un projet d'intérêt général.

Une question à poser aux ministères de l'agriculture et du MEDAD : quels sont les mécanismes de contrôle des SAFER qui permettront de juger si elles utilisent bien leur pouvoir de préemption ?

La SAFER est en effet dotée depuis quelques temps d'une extension de ses capacités à préempter. Autrefois organisme exclusivement réservé à l'aménagement du foncier agricole, la SAFER peut aujourd'hui ainsi préempter au titre de la préservation des milieux naturels, de la préservation des paysages, et des extensions urbaines ...

Par exemple, une commune qui inscrit un territoire agricole ou naturel en ZAD (zone d'aménagement différé dans laquelle elle peut préempter au titre d'un projet d'intérêt général) peut demander à la SAFER de réaliser la préemption pour elle.

C'est la SAFER alors qui décide dans une commission interne si ces terrains doivent continuer à être agricoles ou effectivement urbanisés ... on risque donc de voir les acteurs de l'agriculture décider encore des modalités d'urbanisation, sans arbitrage de l'Etat représentatif de tous les intérêts locaux.

Rappelons que dans le conseil d'administration des SAFER, siègent les grands acteurs de l'agriculture et du monde rural, élus de la chambre d'agriculture, administrateurs du Crédit Agricole, élus des syndicats ...

## **CONCLUSION :**

### **Comment placer le développement durable, et notamment la démarche paysagère, à la base des stratégies urbaines ?**

Trois éléments de base doivent être pris en compte :

**1. La convention européenne du paysage**, qui place les paysages au cœur du développement durable et qui prend en compte autant les valeurs patrimoniales et culturelles que le cadre de vie et la qualité environnementale.

**2. Un contenu minimal pour les PADD**, projet d'aménagement et de développement durable. Il faut fixer des objectifs précis en matière de développement durable. Ces objectifs seront à la base d'une argumentation forte pour justifier les différentes contraintes du développement urbain.

**3. La qualification réelle des structures qui élaborent les documents, avec une prédominance pour les métiers de la conception urbaines : urbanistes, paysagistes et architectes.**

**Enfin il faut que la réflexion sur le développement durable ne soit pas « squattée » par les ingénieurs HQE, ingénieur qui doit suivre un « process » d'élaboration, remplir des grilles de critères, sans vision sensible d'ensemble, sans vérifier que les acteurs soient compétents ...**

Pour finir, je voudrai témoigner que depuis 10 ans que j'exerce ma mission de paysagiste-conseil, je constate régulièrement que la planification urbaine d'aujourd'hui ignore les principes les plus

élémentaires du développement durable, alors que le discours est entré dans les moindres recoins des administrations de l'Etat.

Par exemple, souvent des terrains exposés plein Nord, qui ne voient pas le soleil pendant l'hiver, sont rendus constructibles. Cela correspond à une dépense bien supérieure pour le chauffage, à une qualité de lumière et de vie évidemment médiocre, et la plupart du temps à une agression paysagère : dans les vallées le versant à l'ombre est presque toujours boisé, jamais habité ou saisonnièrement ...

Pourtant, il y a de nombreux exemples : en Lozère, en zone de montagne, des lotissements qui restent à l'ombre pendant trois mois ; à Cahors, des lotissements sur des versants de combe à plus de 35%, plein Nord ; à Figeac, un projet de maison de retraite dans un vallon boisé, plein Nord (il a été finalement déplacé après avis défavorables ABF, architecte et paysagiste-conseil) ...

Autre exemple : des fonds de talwegs ou de combe également rendus constructibles : le bâti et les clôtures font obstacle à l'écoulement des eaux d'orage et ce sont des lieux de vie humides et froids, ... 5 ou 6 combes autour de Gourdon, 2 ou 3 à Cahors ...

La planification ignore également la concertation des voisins, riverains des futurs projets.

Enfin d'une manière générale, la planification prend en compte la volonté des promoteurs et des acquéreurs potentiels, adultes actifs le plus souvent, et très peu **les besoins des usagers** : notamment les enfants, adolescents, personnes âgées qui ont besoin d'une certaine liberté sans avoir de voiture, qui ont besoin d'espaces où se retrouver ...

Fait à Toulouse le 25 mars 2008,  
Catherine Espiasse, paysagiste-conseil de l'Etat dans le Lot

## CONTRIBUTION AU GROUPE DE TRAVAIL « EXTENSIONS URBAINES »

*Quelques remarques et questionnements (un peu « en ligne » ... 1000 excuses)*

### PREAMBULE

- non destiné uniquement à l'habitat : censé couvrir également les « entrées de ville » par exemple
- la rénovation urbaine, qui peut certes retravailler de l'habitat, peut aussi remplacer des friches (qui peuvent être industrielles) : le pb est bien celui de « l'extension urbaine » ... ? (avec un traitement par le renouvellement)
- on peut aussi ramener la question à tout simplement la réelle « extension » (expansion) de nos villes (et villages) sur le domaine qui n'est pas urbain, c'est-à-dire - pour faire simplifié - agricole ou naturel : il s'agit alors en fait plus de « l'extension de l'urbain »
- « l'urbain » : « l'urbanisé » ? croisement des sens ..., exemple :
  - o en ce qui concerne l'inondabilité dans la « doctrine Rhône », « l'espace urbanisé » tente de se rapprocher des définitions de l'urbanisme réglementaire : les espaces « constructibles » (urbain = constructible ?)
  - o pourtant, où range-t-on les campings ? (cf zones naturelles en PLU), un golf peut-il être considéré comme espace naturel parce que non construit ? ne s'agit-il pas en fait d'une urbanisation ... tous ceux qui s'occupent de PLU ont dû avoir ce pb de classement
  - o et la doctrine Rhône, censée fournir des éléments pour les futurs PPRI, finit bien par définir des « espaces non urbanisés » où tout doit être « inconstructible »
  - o mais alors, que fait-on de « l'aménagement » ? il est absurde de penser qu'il n'y a que le constructible dans la problématique !

OBSERVATION : militer pour que les PPRI s'étudient en parallèle des PLU (au stade PADD au moins), *pour que constructibilité et aménagement soient gérés de manière globale* (le risque inondation est criant, mais me paraît fournir une bonne clé d'entrée pour le paysage ...)

- o être plus présents dans les cahiers des charges de *PPRI* (réservés aux be hydrauliciens) ? de *PLU* ?
  - o systématiser des séances courtes (transversales entre services) de *sensibilisation sur la prise en compte du paysage dans ces procédures* ? (dans la réorganisation, on trouve des personnes nouvelles qui n'ont pratiquement jamais abordé ces sujets et ne demandent qu'à mieux comprendre ...)
- dans le Doubs (et ailleurs), nous avons fait ce type de conférence-débat sur la prise en compte du paysage en PLU :
    - o ce que permet la boîte à outils dans ce cas
    - o publics : bureaux d'étude urba (organisation : DDE 07), la DDE (25)
    - o et on pourrait reprendre le sujet en le ciblant strictement sur l'extension urbaine (dont le contenu du nom serait à bien définir !)
  - les « coupures urbaines » : si elles ne sont pas forcément « naturelles ou agricoles », elles sont de toute façon souhaitées être gérées, et face à l'extension urbaine ... On y trouvera donc des choses comme des parcs urbains, des « morceaux de paysage » gérant l'eau (des urbains), etc etc ...

OBSERVATION : les SCOT nous sont ouverts (y compris en groupes de travail DDE) ! il en reste beaucoup qui se mettent en route, piétinent, ont si peu d'entrées « paysage » ...

- 
- à propos des *dossiers ANRU*, nous avons relevé que, depuis que l'agglomération de Montbéliard se penche dessus, le nombre des projets de lotissements en dernière couronne a bien monté ...
  - s'il fallait démontrer que le renouvellement urbain peut avoir des effets pervers ...
  - s'il fallait encore démontrer que le paysage ne se gère pas qu'en effet de zoom ...

OBSERVATION : tous les *comités transversaux* en DDE (quels que soient leurs noms, territoriaux, services) sont à développer :

- o dans le Doubs, 1 comité « Acter » a été monté depuis la réorganisation, prenant pour prétexte la future gare TGV de Besançon et le travail SIG :

- présentation du territoire d'inclusion - large (réunions préparatoires pour en définir le périmètre : aspects paysagers qui commencent à être pris en compte pour le prochain)
- le projet, sa genèse, où on en est, qui peut dire quoi
- sont présents les services DDE concernés mais aussi autres services de l'Etat, le prétexte en étant déjà le SIG (ABF, Diren, infras région, ...), et les conseils ...
- des gens ont pu ainsi se parler, on regrettera que certains n'y aient cependant pas été convoqués : peut mieux faire !

- 
- les nouvelles *formes urbaines*, me semble-t-il, faisaient aussi partie de l'interrogation des PCE
  - à propos des nouvelles formes urbaines *d'habitat* (logement), et à la suite de la lecture de nombreux articles de presse dite spécialisée, de bouquins ou de colloques, voici quelques remarques :
    - pour beaucoup, forme urbaine = forme architecturale ...
    - en-dehors du choix sur le(s) meilleur(s) site(s) d'insertion, comment rendre acceptables ces nouvelles formes face à nos villages lorsqu'il s'agit de bâti « traditionnel » ...
    - la question reste posée, mais :
      - dans le cadre de notre travail de pédagogie, de plus en plus urgent compte tenu de la réforme du permis, comment trouver des formules de meilleure gestion de ces pbs ? en DDE 25, nous avons demandé à ce que le CAUE puisse être gentiment recadré sur cela !<sup>1</sup>
      - quand nous avons pu intervenir en amont (les conseils), nous avons passé du temps (avec le CAUE + des élus motivés<sup>2</sup>) à encadrer une opération d'extension urbaine (à double titre : d'un village, et pour Pontarlier ..., ce qui complique encore le débat ...) ; objectifs : parler d'insertion dans le site (en tous points), lancer la procédure la plus adaptée, mais nous en sommes là (le retour n'est pas encore possible, nous sommes dans le temps de l'étude)
      - cependant, l'on craint de ne pas pouvoir tenir ; le temps de tout cela est long, plusieurs étapes sont de toute façon à prévoir, peut-être ne faut-il pas non plus s'interdire de pouvoir recadrer ... : suivi !
    - j'ai un doute sur la raideur de certaines opérations dites durables ...
      - le paysage de la rue n'est pas à laisser pour compte ... qui en a la perception ? où place-t-on la diversité ?
      - comment gère-t-on la maîtrise d'un minimum de choses ? exemple : un aménageur, puis des promoteurs qui mettent tout par terre, séparant allègrement paysage des rues de formes architecturales ...
      - un point fut évoqué à Chalon au dernier atelier PUCA : la rue dessert d'un côté des maisons, de l'autre des voitures (garages), l'idée étant de séparer le paysage de la bagnole de celui du logement ; que devient la rue ? histoire de qualité des espaces mais aussi de coordination et tenue des procédures ...
    - et où le paysagiste voit son rôle relégué à celui du choix des essences végétales ...
      - encore une histoire de cahier des charges ? dans le Doubs, mais cela tient à la bonne volonté de certaines personnes, nous avons pu être associés à cette écriture avec le CAUE : que demander à quel moment ? ne pas griller les étapes ... s'il n'y a pas de CAUE, comment fait-on ? et comment pérenniser ce travail en équipe ...
      - les équipes de conception : qui ? quelles *compétences* ?

OBSERVATION : ne pas généraliser les cahiers des charges sous forme de copier-coller, mais aider à trouver la structure essentielle à partir de laquelle on pourra gérer les différentes échelles d'intervention ?

- comment lever la difficulté de passer d'un projet urbain de principe à l'opérationnel : procédures mal calées en urbanisme, décalées entre

---

<sup>1</sup> Les CAUE ont décidé d'un groupe de travail sur l'étalement urbain, ils se sont donnés 1 an pour faire un livre blanc, écrire une sorte de manifeste, monter un programme de formation déjà interne, puis à l'encontre des élus (cela me paraît fou, cette info me venant du CAUE 25, alors qu'il me semble que d'autres ont vraiment déjà bien avancé : ????)

<sup>2</sup> nous avons créé en DDE25 un « GACL » (groupe d'aide à la conception des lotissements, spécifique pour gérer ce type d'expériences que nous ne menons qu'avec des gens motivés ...)

architecture et paysage (les échelles, le temps de l'intervention), code des marchés public , etc ... difficulté d'avoir un suivi de conception d'un bout à l'autre de la chaîne, difficulté de trouver des équipes lors d'une phase (et cela se comprend !) ; pour un dossier ANRU, on a pu organiser une maîtrise d'œuvre urbaine, mais pour un village, quels sont les moyens ?

OBSERVATION : notre présence permet souvent d'assurer un fil continu, une mémoire des choses, mais nos moyens sont limités dans le temps : trouver une formule qui *permette la continuité aussi sur le plan de la réflexion* ?

- si l'on veut avoir le maximum d'efficacité, il faudrait déjà d'abord pouvoir être associés aux premiers questionnements, à l'amont, toujours à l'amont ...
- avec le maximum de partenaires potentiels afin de ne pas passer à côté d'un contexte pas toujours perceptible d'emblée,
- mais aussi faire en sorte que ce travail puisse être prolongé en aval, sinon, ce sera l'échec !
- ajouter que le travail s'effectue en aller-retour permanent : ne pas perdre la mémoire des débuts, pour ne pas en perdre le fil ...

---

#### REMARQUES COMPLEMENTAIRES

- intérêt de nos voyages d'étude qui nous informent nous aussi, et permettent d'enrichir notre expérience pédagogique
- n'est-il pas regrettable que certaines visites ne puissent être aussi suivies par certains de nos partenaires DDE qui sont concernés ? (dur, dur, mais la vision sur place est irremplaçable ! ramener des photos ne suffit pas toujours à expliquer une ambiance : être dedans n'est pas la même chose qu'être devant ...)
- le discours du PUCA est parfois bien éloigné des réalités locales ... exemple, le PUCA déplore que les opérations mettent tant de temps à sortir : à qui la faute ? autre débat ?

Annick JUNG-CHAPEL  
23 10 07

suite aux divers courriers de Claire et avec remerciements ...

+ suite à ma note 1 que je me permets de rejoindre à ce papier pour ceux qui ne l'auraient pas eue.

## **PB 1**

Vastes chantiers que tous ces rapports ...

D'abord, il est loin le temps où l'échelle des déplacements était celle du cheval : nos départements sont-ils la bonne instance ? la question fait débat, mais je persiste à penser que le pb n'est en fait pas dans la structure des pouvoirs mais dans celui de la gouvernance ...

Les échelles de déplacement ont certes évolué mais nous sommes toujours des humanoïdes, limités par cette structure-là ... Nous avons amélioré les techniques d'échange, les outils de travail, mais nos cerveaux ne sont pas loin d'avoir encore la même taille. Il faut gérer sans doute différemment qu'au temps de Napoléon, dont nous suivons toujours les codes ! L'histoire a bon dos, mais pourquoi bousculer certaines choses et pas d'autres ? Bon, ceci est une autre ... histoire.

De notre côté, nous avons toujours dit que nous avons besoin de transversalité, et pas de superpositions de niveaux. Aujourd'hui, on constate par exemple que le niveau Région nous échappe (je parle pour les "DDE") ; forcément : nous sommes départementalisés. Et quand se pointe une réflexion d'ordre national, on fait cela de manière bénévole !!! c'est bien sûr une plaisanterie, mais cela montre bien le niveau de reconnaissance de nos petits métiers ...

Et nous galérons tous parce qu'on n'a aussi plus le temps de cette réflexion, et qu'il faut bien ne pas laisser tomber ce qui rémunère, mon chat aime bien s'offrir des compléments à ses souris ...

J'aurais donc d'abord envie, en action n°1, de casser cette spécialisation "département", ne plus être sous l'égide d'un DDE - tout bien qu'il soit, et l'étions-nous vraiment ? (paysagiste-conseil *de l'Etat*, cependant pour un département donné). Nous avons déjà parlé de ce problème lorsque les routes sont parties au niveau région, et même inter-régions. Comment faire ? Pour le moment, je pense qu'il faut déjà systématiser ces interventions qui sont de ce niveau-là. Pour moi, dans le Doubs, nous devrions ne pas en être loin compte tenu de la situation, du fait que nous sommes DDE/DRE. L'expérience Bourguignonne est aussi intéressante sur ce plan, même s'il ne s'agit que de mutualisation d'infos (c'est déjà ça). Par-contre, quand on voit la difficulté de monter une réunion inter-départementale entre les conseils (+CAUEs) pour travailler sur le contenu du permis, il faudrait pouvoir en lever les contraintes : comment organiser les choses de façon opérationnelle avec 2 jrs par mois dans 4 à 8 départements différents ? Je n'ai pas la solution : travailler dessus comment ? augmenter notre temps d'intervention ? répartir autrement ?

Mais je ne pense pas qu'il faille abandonner nos actions "locales" ("départementales" ?) : transversalité oblige (dont l'intérêt n'est plus à démontrer), et les exemples dont vous avez tous parlé montrent bien qu'il ne faut pas laisser la grosse majorité du territoire français en plan, celle qui n'a pas de structure de gestion aussi solide que les villes (au moins potentiellement capables ...). Avec un bémol : je ne suis pas pour les doublons, et tiendrais plutôt à ce que les CAUE fassent leur boulot, et nous, à côté, le nôtre ... donc : bien s'organiser. J'imagine que nous serions peut-être plus utiles pour renforcer la pédagogie auprès de ce qui est "Etat", alors que les élus devraient sans doute plus concerner les CAUE. Il n'y a pour moi aucune discontinuité ou incompatibilité entre les 2 : j'ai l'exemple d'une commune où nous arrivons (AC-PC, avec nos petits jrs de vacation) à être très présents dans une opération managée par le CAUE avec qui nous entretenons un travail d'équipe de bonne qualité ... oui, oui, ça peut arriver !

Il me semble donc bien que le problème soit - pour nous - plus structurel que par rapport au contenu du sujet : je vous vois d'ici tous hurler, bien sûr que le fond a son importance, mais comme on ne peut à nous seuls révolutionner le monde, je me demande si "l'entrisme" n'est pas une meilleure solution, à condition que ce soit au bon endroit, au bon moment, et dans une structure de gestion efficace : je reviens à ma question de gouvernance ...

Je vous vois plus dans les groupes de travail transversaux (qui existent !), là où nous avons le plus de chances de tenir ce discours de paysage sur lequel je pense que nous sommes tous d'accord. Comment aménager les plannings pour pouvoir satisfaire à cela ?

NB : faut-il vraiment ne pas être présent en Commission des Sites ?

## **PB 2**

Ensuite, l'autre problème est que les professionnels du paysage ne sont pas assez présents dans les process (SCOT, PLU : on a déjà dit tout cela). Il y a d'abord un pb de coûts hélas, et, si je pense que l'on peut bien faire notre boulot quand on intervient (ben oui quand même, nous sommes nous aussi des pros !), mon chat attend parfois longtemps son "truc en plus" ...

Donc, action 2 - impérative -, il faut relever le coût de ces études !!! le Grenelle, c'est bien, et tout ce qui s'ensuit, mais tant que l'on n'aura pas les moyens de notre politique, on peut toujours s'époumonner, c'est

hurler dans le vide ... Nous les conseils, on a du mal aussi à renvoyer sur le tissu professionnel, et pour cause ! N'étant pas maîtres de ce genre de pb, que pouvons-nous faire ?

Remarque : : articulation avec les urbanistes ? (absents du GRIDAUH ?) + la FFP bien sûr

### **PB 3**

Cela m'amène encore à penser aux gâchis d'énergie (et de sous) par rapport à la mise en place de structures surajoutées qui nous écartent encore de ce process : j'ai cité l'AEU (avec un R dans un rond), et m'en suis déjà ouverte plusieurs fois devant des tas de gens ! Ci-joint aussi mon petit papier sur le sujet, déjà ancien, transmis aux diverses instances pros qui nous "gouvernent" (ordre archis, SFU, FFP), prévu de paraître dans Traits Urbains (qui a dû avoir d'autres chats à fouetter, donc : rien), si vous ne l'avez pas déjà eu ; un peu obsolète, mais pas trop ... surtout quand on voit que l'on est pas loin de se faire refourguer cela dès que l'on aura enclanché des chantiers de Grenelle ? (à propos, je n'ai pu ouvrir le fichier des 33 : que dit-il ?)

A lire les fiches du Grdauh, je vois bien que l'on y court tout droit, on se demande comment mettre du HQE et du durable dans les PLU ... je vois de jeunes archis très motivés insister pour en tartiner les règles, alors que ce sont eux les premiers qui souffrent d'articles 11 un peu trop conditionnants ! en-dehors du fait qu'il ne faut pas confondre les réglementations, et quand je vois que la "protection du paysage" peut se résumer à celles des paysages "dignes d'être protégés", je frémis ; quand je lis aussi que l'article 13 "peut être utile en vue de créer des zones ombragées et protégées du vent", je frémis encore !

### **PB 4**

Sur les PLU, je me permets qqes observations :

- ils sont réglementaires, malgré l'objectif "projet" affiché : c'est leur limite ! et après tout, peut-être que c'est bien aussi d'avoir encore un niveau de travail qui est le permis, puis celui de l'opérationnel : cela renforce mon idée que l'on ne fait rien en une fois, qu'il faut laisser le temps au temps, que les décisions puissent se prendre après maturation, etc ...
- par contre, cela milite pour qu'il y ait continuité "d'accompagnement paysager" tout au long de ce process (j'insiste sur ce mot !) : même en PLU, le paysage vu seulement en diag est une aberration, tout le monde sait qu'un PLU s'écrit à la fin ... et heureusement, les idées peuvent quand même évoluer sur ... 3-4 ans ! (NB : les lois le font bien ...) et ce n'est pas forcément mal, un bon diag permettant de mieux gérer les évolutions, et il me semble que "le paysage" par essence se doit d'être adapté aux situations à traiter (développement durable ...) ; quand ce n'est pas le paysagiste qui fait le PLU, il faut qu'il puisse continuer à assurer cette transversalité, alimenter les débats, agir en critique ou apporter de l'eau au moulin, etc ...il s'agit d'emboîter les réflexions
- même pour les communes rurales, le processus est le même, l'aménagement suit toujours la même filière, je reviens à ma petite expérience du Doubs citée ci-dessus (4800 m2) ; ce que je souhaiterais, c'est de ne pas exclure la réflexion paysage de tout, et cela ne conduit pas forcément à l'usine à gaz !!! faire simple ne veut pas dire être simpliste !
- il faut du temps pour que les choses se décentent, cela étant vrai pour tout le monde (les humanoïdes), elles durent ... (qui a parlé de développement *durable* ?) : il faudra bien l'admettre ! les orientations d'aménagement ne sont pas des études préalables de zones NA par exemple, mais elles ont un rôle primordial dans le jalonnement de la réflexion : comme il n'y a pas beaucoup de débats sur ce sujet (les OrAm), pourquoi ne pas y consacrer de l'énergie ? et là, je pense que nous pourrions avoir une place car les services de l'Etat sont très différents dans leurs appréciations sur ce sujet. Entre ceux qui veulent tout faire porter par le PLU et les cartes communales de peu d'intérêt, il y a peut-être des marges ...

### **PB 5**

Sur le pb de fond de l'étalement urbain, je ne suis pas sûre que le renforcement de densité soit la panacée, tout au moins le seul leitmotiv : pour moi, le sujet dépasse ce simple précepte sur lequel on nous demande toujours de prouver que l'on n'a pas mis trop de zones AU dans les PLU... Les projets urbains sont bien plus complexes que cela, qu'ils se situent en plein centre de Paris ou au fond du Lot (voir exemple tout chaud dernier Moniteur).

Pour moi, l'essentiel encore une fois réside dans le structurel : "mettre" du paysage à tous les niveaux ! après, on s'en débrouillera, et d'autres assureront le relais, à condition de définir de quels "autres" on parle, bien sûr ! A suivre ...